



“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL 728 A LOS LOCADORES DE SERVICIO ASISTENCIAL DE ESSALUD

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL 728 A LOS LOCADORES DE SERVICIO ASISTENCIAL DE ESSALUD

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto autorizar de manera excepcional, la incorporación al Régimen Laboral 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral al personal con contrato por Locación de Servicios en ESSALUD.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

La presente Ley comprende a todos los locadores que prestan servicio asistencial en ESSALUD a nivel nacional.

Artículo 3. Requisitos.

Son requisitos para acceder al Régimen Laboral 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, los siguientes:

- Contar con título profesional acorde a la especialidad en la que desarrolla sus funciones.
- Que hayan accedido al contrato de Locación de Servicios por el periodo de tres (3) años de forma continua o cinco (5) años de forma discontinua.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Artículo 4. Modificaciones presupuestarias.

Autorízase a ESSALUD a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático para la implementación de la presente ley, no irrogando mayor gasto al tesoro público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - VIGENCIA DE LA LEY

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2025 17:20:43-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2025 17:20:57-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 10:36:03-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 10:09:53-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 11:08:53-0500

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. REALIDAD DE LOS TRABAJADORES POR LOCACIÓN DE SERVICIOS

La locación de servicios es una figura de carácter civil, no laboral, regulada por el Código Civil, mediante la cual una persona natural se obliga a prestar un servicio a favor de otra a cambio de una retribución. En teoría, no existe subordinación, pues el locador conserva autonomía técnica y organizativa en la ejecución de sus tareas. Bajo este esquema, el vínculo no genera beneficios sociales como gratificaciones, CTS, vacaciones ni seguro de salud, porque no se considera relación laboral.

Sin embargo, en la práctica, muchas instituciones públicas y privadas utilizan la locación de servicios para cubrir puestos permanentes que requieren dedicación exclusiva y cumplen características de dependencia, subordinación y continuidad, propios de una relación laboral. Esto genera un fenómeno de desnaturalización, en el cual trabajadores realizan funciones idénticas a las de empleados contratados laboralmente, pero sin acceso a derechos reconocidos por la legislación laboral.

En el sector público, la locación de servicios se ha convertido en un mecanismo extendido para suplir la falta de plazas presupuestadas o evitar compromisos de estabilidad. No obstante, esta práctica precariza el empleo, ya que priva a los trabajadores de protección social y los expone a la inestabilidad absoluta, al poder darse por terminado el contrato en cualquier momento y sin mayor justificación.

Desde el punto de vista jurídico y social, esta situación ha dado lugar a numerosos conflictos laborales y a pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, que reiteran que lo determinante no es la forma contractual, sino la existencia de los elementos de la relación laboral (prestación personal, subordinación y remuneración). En esos casos, el contrato de locación puede declararse inválido y transformarse en vínculo laboral con reconocimiento de derechos.

En conclusión, aunque la locación de servicios cumple un rol legítimo cuando se trata de labores específicas, temporales o especializadas, su uso masivo como mecanismo de contratación encubre relaciones laborales y debilita la protección de los trabajadores. La problemática actual evidencia la necesidad de una reforma normativa y de gestión que delimite claramente su aplicación, fortalezca la fiscalización y garantice que quienes cumplen funciones propias de un trabajador dependiente accedan a los derechos que les corresponden.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

B. SOBRE EL RESPALDO JURÍDICO PARA LOS TRABAJADORES QUE LABORAN VIA CONTRATOS POR LOCAICÓN DE SERVICIOS

La contratación bajo locación de servicios se sustenta en el derecho civil, pero cuando en la práctica concurren los elementos esenciales de una relación laboral —prestación personal, subordinación y remuneración— los jueces y el Tribunal Constitucional han señalado reiteradamente que se configura un contrato de trabajo pese al nombre que se le haya dado. Este criterio responde al principio de primacía de la realidad, recogido en el artículo 23 de la Constitución y desarrollado en la jurisprudencia.

El Tribunal Constitucional ha emitido diversas sentencias en esta línea. En el Exp. N.º 0206-2005-PA/TC, el TC reconoció que los trabajadores contratados bajo locación de servicios que realizan funciones permanentes deben ser considerados como servidores públicos sujetos a un régimen laboral, porque lo determinante es la naturaleza real de la prestación y no la denominación del contrato. Más adelante, en el Exp. N.º 1124-2001-AA/TC, el Tribunal estableció que la desnaturalización de la locación de servicios obliga a reconocer derechos laborales al trabajador, sentando las bases para que incluso en el sector público se reconozcan relaciones laborales encubiertas.

El Poder Judicial, a través de la Corte Suprema, también ha emitido fallos en la misma dirección. En la Casación Laboral N.º 1218-2002-Lima, se declaró que cuando existe subordinación y habitualidad, el contrato de locación de servicios debe ser considerado como un contrato de trabajo, ordenándose el reconocimiento de los beneficios laborales correspondientes. Asimismo, en la Casación Laboral N.º 3114-2012-Lima, la Corte Suprema ratificó que la utilización de locaciones de servicios para cubrir puestos de necesidad permanente constituye fraude a la ley, obligando al empleador a reconocer la relación laboral.

Estos pronunciamientos han permitido que numerosos trabajadores en el sector público y privado pasen de contratos civiles precarios a vínculos laborales estables, con acceso a derechos fundamentales como vacaciones, gratificaciones, CTS y seguridad social. El fundamento es que el Estado, en su calidad de empleador, no puede encubrir una relación laboral bajo formas civiles, porque vulnera el derecho constitucional al trabajo y la protección adecuada frente al despido arbitrario.

En conclusión, la jurisprudencia del TC y de la Corte Suprema ha sido decisiva para contrarrestar la precarización laboral derivada del uso indebido de la locación de servicios. Estos fallos consolidan el principio de que el contenido real de la prestación debe primar sobre la forma, constituyendo una vía de acceso a la estabilidad laboral y a los beneficios sociales que corresponden a todo trabajador.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

C. SOBRE LOS LOCADORES DE SERVICIOS EN ESSALUD

La contratación de personal mediante locación de servicios en ESSALUD constituye una práctica recurrente para cubrir necesidades inmediatas en diversas áreas, especialmente en atención médica, servicios administrativos y de apoyo logístico. En principio, la locación de servicios es una figura civil, sin generar vínculo laboral ni otorgar beneficios sociales. Sin embargo, en el caso de ESSALUD, muchos de estos contratos encubren relaciones de trabajo permanentes y subordinadas, puesto que los locadores cumplen funciones idénticas a las de trabajadores nombrados o bajo régimen laboral, en turnos fijos, con supervisión directa y utilizando recursos de la institución.

Como muestra, podemos apreciar el cuadro siguiente, en el que se establece la relación de personas contratadas por locación de servicios en la red asistencial de Ucayali.

FORMATO							
RELACION DE PERSONAS CONTRATADAS POR LOCACION DE SERVICIOS							
ENTIDAD: ESSALUD		ÓRGANO DESCONCENTRADO: RED ASISTENCIAL UCAYALI			PERIODO: DICIEMBRE 2024		
N°	APELLIDO Y NOMBRE	DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO	MONTO MENSUAL S/.	MONTO TOTAL DEL CONTRATO S/.	FECHA DE DOCUMENTO	PERIODO VIGENCIA DEL CONTRATO	
						DESDE	HASTA
1	1000091187 BARDALES RODRIGUEZ NELLY	SERV LIC ENF BARDALES DIC 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
2	1000104968 DONAYRE GUERRERO MARIO YSAAC	SERV CHOF MARIO ALAM DIC 24	S/ 2,193.00	S/ 2,193.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
3	1000116874 TAPIA SILVA GUILLERMO	SERV FUND SAMAR O.A DIC 24	S/ 1,800.00	S/ 1,800.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
4	1000124166 RAMIREZ PEREZ MANUEL AUGUSTO	SERV CHOF MANUEL SS.GG DIC 24	S/ 1,800.00	S/ 1,800.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
5	1000125140 OLIVEIRA MENDOZA NANCY	SERV OBST OLIVEIRA DIC 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
6	1000125605 MELENDEZ YNUMA BELLY FILMA	SERV TEC ENF MELENDEZ DIC 24	S/ 2,300.00	S/ 2,300.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
7	1000126890 MALPARTIDA LOPEZ CARLOS ENRIQUE	SERV CHOF CARLOS SS.GG DIC 24	S/ 1,800.00	S/ 1,800.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
8	1006225069 SALAS SUAREZ JUAN CARLOS	SERV AUDIT MED-ATEN PRIM-SALAS-DIC 24	S/ 5,500.00	S/ 5,500.00	03.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
9	1008800797 ARROYO GALVAN LUIS ALBERTO	SERV GINECO ARROYO DIC 24	S/ 8,000.00	S/ 8,000.00	11.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
10	1009594139 PEÑA LEIVA ROSA GUADALUPE	SERV OBST PEÑA DIC 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
11	1010745310 MENDOZA HUAMAN ALBER	SERV CHOF ALBER ALAMED DIC 24	S/ 1,800.00	S/ 1,800.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
12	1021141670 GUILLENA SOTO JUAN BRITTO	SERV ADM JUAN SS.GG DIC 24	S/ 1,800.00	S/ 1,800.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
13	1022527658 LOPEZ PALACIOS CESAR ALFREDO	SERV ADM CESAR OPC DIC 24	S/ 2,500.00	S/ 2,500.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
14	1040080376 MORALES SOTO LUIS VICENTE	SERV TECNOLOGO MORALES DIC 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
15	1040584902 MELENDEZ CHUJANDAMA MARIO	SERV ADM MARIO MTTO DIC 24	S/ 2,200.00	S/ 2,200.00	03.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
16	1040596938 MEGO REATEGUI CESAR AUGUSTO	SERV ADM MEGO OPC DIC 24	S/ 3,000.00	S/ 3,000.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
17	1040632791 CUADROS CASTILLO JUAN CARLOS	SERV TECNOLOGO CUADROS DIC 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
18	1040632791 CUADROS CASTILLO JUAN CARLOS	SERV CUADROS OCT 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	11.12.2024	01.10.2024	31.10.2024
19	1040783211 AMASIFUEN REATEGUI ERIKA ALDIS	SERV TEC ENF AMASIFUEN DIC 24	S/ 2,300.00	S/ 2,300.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
20	1040840450 FLORES VELASCO GAD FRANCO	SERV CHOF FRANCO SS.GG DIC 24	S/ 1,800.00	S/ 1,800.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
21	1040855626 ROJAS RUIZ JOSE LUIS	SERV TECNOLOGO ROJAS DIC 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
22	1040896378 SOTELO OROCHE CYNTHIA MAGALY	SERV DIG SOTELO DIC 24	S/ 2,000.00	S/ 2,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
23	1040960309 ARAUJO LOPEZ ALBERTO	SERV ADM ARAUJO REC MED DIC 24	S/ 3,500.00	S/ 3,500.00	02.12.2024	01.12.2024	31.12.2024
24	1041002870 SANTAMARIA ROJAS MARLENE FLOR	SERV TEC ENF SANTAMARIA DIC 24	S/ 1,410.67	S/ 1,410.67	11.12.2024	01.12.2024	19.12.2024
25	1041074174 GARAY SAMUDIO DUANE ALBERTO	SERV. MANTTO. PREVENT. CORRECT. UND MOVI	S/ 15,080.00	S/ 15,080.00	05.12.2024	01.11.2024	31.12.2024
26	1041078090 DISCO VARGAS VARGAS JANNIET	SERV LIC ENF DISCO DIC 24	S/ 4,000.00	S/ 4,000.00	10.12.2024	01.12.2024	31.12.2024

En la práctica, esta situación ha generado un escenario de precarización laboral dentro de ESSALUD: profesionales de la salud y personal de apoyo sin CTS, gratificaciones, vacaciones ni seguro complementario, pese a desempeñar funciones críticas en hospitales y centros asistenciales. Esto afecta no solo a los trabajadores, sino también a la calidad del servicio, pues la alta rotación y la falta de estabilidad generan desmotivación y limitan el compromiso a largo plazo con la institución.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Adicionalmente, la fiscalización de SUNAFIL y los procesos judiciales interpuestos por los propios trabajadores han revelado un patrón de contratación irregular. Muchos trabajadores han obtenido fallos favorables que ordenan su incorporación bajo el régimen laboral de la actividad privada (DL 728) o, en su defecto, el reconocimiento de sus derechos laborales. Sin embargo, ESSALUD, como entidad pública, enfrenta limitaciones presupuestarias y normativas que dificultan la regularización masiva de estos vínculos, lo cual ha generado una tensión entre el derecho de los trabajadores y las restricciones administrativas.

En conclusión, la situación de los trabajadores de ESSALUD bajo locación de servicios refleja una dualidad jurídica y social: por un lado, la necesidad institucional de atender la demanda creciente de servicios de salud; y por otro, la vulneración de derechos laborales básicos mediante contratos civiles que encubren relaciones de dependencia. El camino jurisprudencial abierto por el TC y la Corte Suprema apunta a la necesidad de una reforma integral, que garantice que quienes realizan funciones permanentes en ESSALUD sean reconocidos como trabajadores con pleno acceso a estabilidad y beneficios, lo que redundará en una mejora tanto en la protección de los empleados como en la calidad del servicio que recibe la población.

D. SOBRE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA NORMA PROPUESTA

1. Sobre la necesidad de contar con título profesional acorde a la especialidad en la que desarrolla sus funciones

En el marco del régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, la contratación a plazo indeterminado supone la incorporación estable del trabajador a la empresa o entidad. Sin embargo, cuando se trata de profesionales, particularmente en sectores como la salud, la ingeniería o la educación, la normativa y la jurisprudencia han coincidido en la necesidad de exigir un título profesional debidamente reconocido que acredite la idoneidad técnica del trabajador en la especialidad en la que desempeña sus funciones.

Este requisito no solo responde a un criterio de formalidad, sino que constituye una garantía de calidad del servicio prestado y de seguridad jurídica en la contratación.

La exigencia del título guarda relación directa con el principio de idoneidad en el acceso y ejercicio del empleo. Para que un contrato bajo el régimen 728 pueda convertirse en permanente, es indispensable que el trabajador cumpla con el perfil exigido para el puesto, y ese perfil suele estar ligado a la acreditación de estudios profesionales culminados y colegiatura en los casos que lo requieren.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

De lo contrario, se podría consolidar una relación laboral indeterminada sobre una base frágil, afectando tanto a la institución contratante como a la seguridad de los usuarios del servicio.

Es cierto que en algunos casos los trabajadores que han prestado servicios sin contar con el título requerido han alegado el principio de primacía de la realidad para obtener el reconocimiento de un vínculo laboral. Sin embargo, la línea predominante en el Poder Judicial ha sido que este principio no puede operar en contra de los requisitos legales esenciales de acceso al cargo. Así, la ausencia de título se considera un impedimento objetivo que invalida el reconocimiento de un contrato a plazo indeterminado, dado que el empleador no podría legalmente consolidar un vínculo estable con alguien que no cumple los requisitos normativos para ejercer la profesión.

En conclusión, la necesidad de contar con un título profesional acorde a la especialidad no es solo una exigencia administrativa, sino un elemento sustantivo que condiciona la validez del contrato de trabajo en el régimen 728. Este requisito garantiza que los trabajadores permanentes reúnan la formación académica y técnica adecuada, preservando tanto los intereses de la institución como los derechos de los usuarios a recibir servicios de calidad. La jurisprudencia ha ratificado que la estabilidad laboral no puede desvincularse de la idoneidad profesional, de modo que solo quienes acrediten el título exigido podrán acceder a un contrato indeterminado bajo dicho régimen

2. *Sobre el contrato de Locación de Servicios por el periodo de tres (3) años de forma continua o cinco (5) años de forma discontinua.*

Para sostener la propuesta de este requisito es necesario recurrir a la figura de contrato por inicio o incremento de actividad, esta figura es uno de los contratos sujetos a modalidad previstos en el régimen de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728.

De acuerdo con el artículo 57 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, este contrato se celebra para el inicio de una nueva actividad empresarial o para el incremento de actividades ya existentes dentro de la misma empresa.

En la práctica, este supuesto se vincula con procesos de expansión o crecimiento organizacional, en los que la empresa requiere cubrir nuevas necesidades de personal en un plazo determinado.

El contrato puede utilizarse en escenarios diversos, como la apertura de un nuevo local o sucursal, la implementación de una línea de producción adicional, el ingreso a nuevos mercados o la ampliación de la cobertura geográfica de

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

servicios. Un ejemplo típico es el de una empresa industrial que inaugura una segunda planta de producción y necesita contratar personal adicional para sostener la demanda, o el de una cadena de servicios que decide abrir filiales en distintas ciudades.

Este contrato tiene una duración máxima de tres años, plazo que incluye todas las renovaciones que puedan celebrarse. Una vez cumplido este periodo, si el trabajador continúa prestando servicios, la relación se presume como contrato a plazo indeterminado.

Debido a su carácter excepcional, la norma exige que el contrato sea celebrado por escrito, presentado ante la Autoridad Administrativa de Trabajo dentro de los quince días hábiles posteriores a su suscripción y que contenga de manera clara la causal objetiva que lo justifica. La empresa, además, debe poder acreditar la veracidad de la nueva actividad o el incremento, mediante documentos como licencias de funcionamiento, proyectos de inversión u otros medios que demuestren la expansión.

Cuando no se cumplen estos requisitos, o si se excede el límite temporal de tres años, el contrato se desnaturaliza. También ocurre la desnaturalización si la causal invocada es ficticia o si los trabajadores contratados realizan funciones que en realidad responden a la actividad permanente y ordinaria de la empresa. En estos casos, la consecuencia es el reconocimiento de la relación laboral a plazo indeterminado.

En síntesis, el contrato por inicio o incremento de actividad es una herramienta legal que ofrece flexibilidad a las empresas para atender situaciones de crecimiento, pero a la vez está rodeado de exigencias formales y temporales que buscan evitar su uso indebido. En última instancia, si la expansión se consolida y los trabajadores permanecen más allá del periodo máximo permitido, el ordenamiento reconoce que la necesidad es permanente y les otorga la estabilidad propia de un contrato indeterminado.

En consecuencia, se considera óptimo utilizar este lapso de contrato para sostener una norma en sintonía.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente normativa no involucra costos al erario nacional, toda vez que el mismo encuadra sus efectos dentro del marco presupuestario del presupuesto público, asignado a ESSALUD.

Sin embargo, es importante reconocer que la aprobación de una norma que disponga la incorporación de los trabajadores de EsSalud contratados por

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

órdenes de servicio al régimen laboral 728 tendría un alto impacto financiero e institucional en ESSALUD.

En primer lugar, los costos serían significativos. El pase al régimen 728 implicaría que EsSalud asuma de manera permanente el pago de beneficios sociales como gratificaciones, CTS, vacaciones, asignaciones familiares, seguros complementarios y aportes previsionales. Asimismo, aumentaría la planilla de manera estructural, lo cual restringiría la flexibilidad presupuestal de la institución y podría generar la necesidad de mayores transferencias del Tesoro Público o el incremento de la recaudación vía aportes de empleadores y asegurados. A ello se suma que el reconocimiento de derechos laborales devengados podría abrir la puerta a litigios masivos por beneficios no pagados en años previos.

En el plano administrativo, el cambio también exigiría una reorganización de la gestión del personal. Al pasar de locación de servicios a contratos indeterminados, EsSalud perdería la flexibilidad de contratar temporalmente para cubrir necesidades coyunturales, lo cual en contextos de emergencia sanitaria o proyectos especiales podría dificultar la movilidad y sustitución rápida de personal. Además, se generaría la necesidad de implementar concursos internos o mecanismos de evaluación para ordenar la transición, pues no todos los contratados por locación necesariamente cumplen los perfiles profesionales requeridos para un puesto estable en el régimen 728.

No obstante, los beneficios serían igualmente relevantes. La incorporación masiva al régimen 728 garantizaría mayor estabilidad laboral para miles de trabajadores, reduciendo la precariedad del régimen de locación y disminuyendo la rotación constante que afecta la continuidad de los servicios de salud. Un personal más estable y protegido tiende a mostrar mayor compromiso, menor ausentismo y mayor inversión en su desarrollo profesional. Asimismo, se reducirían de manera importante los conflictos laborales y judiciales, pues gran parte de las demandas actuales en el Poder Judicial contra EsSalud se originan en la desnaturalización de contratos civiles.

Desde la perspectiva institucional, contar con una planilla formalizada bajo el régimen 728 fortalecería la calidad del servicio al asegurar profesionales contratados con derechos y responsabilidades claras, lo que se traduce en mejores condiciones de atención para los asegurados. También contribuiría a la transparencia en la gestión del empleo público, eliminando la figura del “falso independiente” que encubre relaciones laborales subordinadas. A largo plazo, esta medida podría ayudar a consolidar una cultura organizacional más sólida y a reforzar la legitimidad social de EsSalud frente a sus trabajadores y a la ciudadanía.

En síntesis, el costo financiero de incorporar a los trabajadores por órdenes de servicio al régimen 728 sería elevado y de impacto inmediato, pero los beneficios

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

se verían reflejados en la reducción de la precarización laboral, la disminución de conflictos judiciales y la mejora sostenida en la calidad de los servicios de salud. La discusión de esta norma debe equilibrar el principio de sostenibilidad presupuestal con el derecho de los trabajadores a condiciones de empleo dignas y estables, de manera que se garantice la viabilidad económica de EsSalud sin renunciar al objetivo de consolidar relaciones laborales formales y justas.

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

La aprobación de una norma de este tipo produciría un cambio estructural en el régimen de contratación en el sector público empresarial, ya que EsSalud, en su calidad de organismo público descentralizado y prestador de servicios de seguridad social en salud, se encuentra facultado a aplicar el régimen laboral privado (D. Leg. 728). Actualmente, la figura de la locación de servicios es utilizada de manera extensiva como un mecanismo de contratación flexible, aunque en la práctica encubre relaciones laborales. Al reconocer de manera expresa que dichos trabajadores deben ser incorporados al régimen laboral privado, la nueva norma fortalecería la vigencia del principio de primacía de la realidad y reafirmaría la tendencia jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, que ya han establecido en diversas sentencias que las órdenes de servicio no pueden ser utilizadas para cubrir puestos permanentes y subordinados.

En el plano constitucional, la norma tendría que armonizarse con el principio de sostenibilidad presupuestal previsto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y con las disposiciones sobre gasto público. No obstante, se fortalecería el cumplimiento del artículo 23 de la Constitución, que reconoce el derecho a condiciones de trabajo dignas, y del artículo 26, que consagra el principio de irrenunciabilidad de derechos laborales. De esta manera, se eliminaría la contradicción entre el mandato constitucional de proteger al trabajador y la práctica de utilizar contratos civiles para cubrir puestos subordinados.

Un efecto adicional sería el reposicionamiento de la legislación laboral en el ámbito de la seguridad social. EsSalud, como garante del derecho fundamental a la salud, necesita contar con personal calificado y estable. Al formalizarse la contratación de miles de trabajadores bajo el régimen 728, la legislación nacional daría un paso hacia la consolidación de un servicio público de salud más sólido y confiable, estableciendo un precedente para que en áreas estratégicas del Estado se priorice la estabilidad laboral por encima de la flexibilidad precaria.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La aprobación de esta norma se encontraría estrechamente vinculada con varias de las políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, en tanto constituye una medida de formalización y reconocimiento de derechos laborales que fortalece la institucionalidad democrática y la legitimidad social de EsSalud. En primer lugar, se conecta directamente con la Política de Estado 13: Acceso universal a la seguridad social, pues garantizar la contratación de los trabajadores bajo el régimen 728 refuerza la calidad y continuidad de los servicios que ofrece EsSalud. El personal estable y adecuadamente protegido contribuye a que los asegurados reciban atención con mayor eficiencia, lo que a su vez consolida el derecho de la ciudadanía a la seguridad social como un servicio universal.

Asimismo, la medida se articula con la Política de Estado 14: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social en salud, que promueve un sistema de salud integral, equitativo y sostenible. Formalizar la situación de miles de trabajadores que actualmente laboran bajo órdenes de servicio —muchos de ellos en puestos críticos de atención— significaría garantizar que el servicio se preste con profesionales motivados y con condiciones laborales dignas, lo cual repercute en una mejor atención para los pacientes y reduce la rotación de personal.

Desde la perspectiva del empleo y la competitividad, la norma se vincula con la Política de Estado 15: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y la Política de Estado 16: Trabajo y empleo digno, al atacar de manera frontal la precarización laboral en una de las instituciones más importantes del país. Incorporar a los trabajadores de EsSalud al régimen 728 no solo implica otorgarles estabilidad y beneficios, sino también reconocer que las órdenes de servicio han funcionado como un mecanismo de discriminación contractual al mantener a un segmento significativo de profesionales sin acceso a derechos básicos pese a cumplir labores permanentes.

La propuesta también guarda relación con la Política de Estado 19: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Un sistema de contratación basado en órdenes de servicio encubre relaciones laborales y genera una alta conflictividad judicial, lo que termina debilitando la confianza ciudadana en las instituciones. Al formalizarse la contratación, se reduce la litigiosidad, se ordena la gestión de recursos humanos y se hace más transparente el uso del presupuesto público. Esto, a su vez, repercute en una administración más eficiente y en el fortalecimiento del rol rector del Estado en la provisión de servicios esenciales.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”