

PROYECTO DE LEY _____



**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL
NOMBRAMIENTO PROGRESIVO Y
EXCEPCIONAL DEL PERSONAL CONTRATADO
BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE
SERVICIOS EN EL MINISTERIO DE SALUD Y EN
SUS ORGANISMOS PÚBLICOS.**

El grupo parlamentario **PERÚ LIBRE**, a iniciativa de la congresista **MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO** y de los congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE AUTORIZA EL NOMBRAMIENTO PROGRESIVO Y EXCEPCIONAL DEL PERSONAL CONTRATADO BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS EN EL MINISTERIO DE SALUD Y EN SUS ORGANISMOS PÚBLICOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto. el nombramiento progresivo y excepcional del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos descentralizados y en las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad, garantizar la igualdad en los derechos laborales del personal que desempeña funciones en el Ministerio de Salud, sus entidades públicas, y las unidades ejecutoras de salud pertenecientes a los gobiernos regionales.

Artículo 3. Alcances de la Ley

Se autoriza el nombramiento progresivo y excepcional del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, regulado por el artículo 1764 del Código Civil, que realicen labores permanentes en los grupos ocupacionales de profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de salud; y profesionales, técnicos y auxiliares administrativos

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

Artículo 4. De los requisitos para el nombramiento.

- Ser personal de salud y haber prestado servicios contratado en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
- Acreditar haber prestado servicios por el periodo de no menor de dos (2) años continuos o tres (03) años discontinuos con un periodo máximo de seis (6) meses de no renovación en un periodo no mayor de cinco (5) años.
- No encontrarse inhabilitado para trabajar en el Estado por motivo de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique.
- Haber sido contratado en la entidad mediante un proceso regular conforme a ley para la prestación de servicios en salud pública.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Reglamentación.

El Poder Ejecutivo, será responsable de elaborar la reglamentación para la adecuada implementación de la presente Ley. Este proceso de reglamentación concluye en el plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados desde la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, noviembre de 2025.

M. Elizabeth T.
M. Elizabeth T.
Waldemar C.
Waldemar C.
Kelly P.
Kelly Patalatino Avalos
FLAVIO CRUZ MDMANI
FLAVIO CRUZ MDMANI
VOLERO
SEGUNDO T.
SEGUNDO T.
MONTALVO C.
Baleza F.
Baleza F.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN

1. Antecedentes

La contratación de personal en entidades públicas ha utilizado diversas modalidades laborales, entre ellas la modalidad se ha recurrido de forma injusta y en clara vulneración de los derechos laborales a la "locación de servicios". El artículo 1764 del Código Civil del Perú establece que, mediante la locación de servicios, el locador se compromete a prestar sus servicios al comitente sin estar sujeto a subordinación. Este compromiso puede ser por un periodo específico de tiempo o para la realización de un trabajo concreto, y a cambio recibe una retribución. Ello, implica que la locación de servicios se concibe como una relación de prestación independiente, sin subordinación, lo que la distingue del régimen laboral. Al menos en la teoría, porque en la práctica se ha abusado de esta figura.

La Ley 31298, publicada el 21 de julio de 2021, prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada o para cubrir funciones de carácter permanente o no permanente. El artículo 3.1 de la mencionada ley señala claramente que las entidades tienen prohibido contratar personal bajo la modalidad de locación de servicios para cubrir puestos o funciones, ya sean de carácter permanente o temporal. Esto demuestra que el marco normativo reconoce el riesgo de que la locación de servicios sea utilizada indebidamente para funciones que implican subordinación, permanencia y que deberían estar bajo un régimen laboral público.

2. Marco normativo

La Constitución reconoce el derecho al trabajo, la protección de los trabajadores y la función del Estado en la prestación de los servicios de salud. El derecho al trabajo está reconocido y protegido en el artículo 22 de la Constitución que señala que, es la base del bienestar social, y al mismo tiempo es un medio para lograr que una persona se realice. En su artículo 23, la Constitución, señala que, el trabajo constituye atención prioritaria del Estado; asimismo que, ninguna relación laboral puede limitar los derechos constitucionales. Por su parte, el artículo 24, señala que, el trabajador tiene derecho a una remuneración que proporcione para él y su familia bienestar.

El Tribunal Constitucional ha señalado, sobre el derecho al trabajo, en el Expediente N.º 05057-2013-PA/TC (Caso Municipalidad de Sullana) que, se reconoce que, si en la práctica existe subordinación, horario y remuneración, se debe reconocer una relación laboral, incluso si el contrato se denomina de locación de servicios.

"El principio de primacía de la realidad prevalece sobre las formas contractuales que pretendan encubrir relaciones laborales".

En la doctrina constitucional peruana se derivan los siguientes principios del derecho al trabajo:

- Principio de dignidad del trabajador: El trabajo es un medio de realización personal, no solo una fuente de ingresos.
- Principio de primacía de la realidad: Lo que importa es la realidad de los hechos, no la forma contractual.
- Principio de estabilidad laboral: Ningún trabajador puede ser despedido sin causa justa.
- Principio de igualdad y no discriminación: Todo trabajador tiene derecho a igual trato.
- Principio de irrenunciabilidad: Los derechos laborales no pueden ser renunciados ni restringidos.
- Principio pro operario: Las normas deben interpretarse en el sentido más favorable al trabajador.

El Código Civil, en particular el artículo 1764 que regula la locación de servicios como contrato civil, sin subordinación ni vínculo laboral. La Ley 31298, que regula la contratación por locación de servicios en el sector público y prohíbe su uso para funciones de naturaleza subordinada o permanentes, evidenciando la necesidad de adecuar esta modalidad. Esta iniciativa busca establecer una disposición excepcional y progresiva para el sector salud, en reconocida función pública y condiciones verificadas, de modo que el personal que actualmente presta servicios bajo locación pero en funciones que implican subordinación, continuidad y responsabilidad institucional, pueda alcanzar su nombramiento.

3. Planteamiento de la problemática que se pretende resolver

En la práctica, muchas entidades del sector salud han utilizado la modalidad de locación de servicios para contratar personal que realiza funciones permanentes, con jornada, supervisión y continuidad, lo que contraviene la naturaleza jurídica de dicha modalidad (que no supone subordinación). Esto genera una desnaturalización del contrato de locación de servicios. Este uso inapropiado genera precariedad laboral: los trabajadores no tienen acceso a los beneficios propios del régimen laboral público, sea 276 o 728, o incluso el régimen CAS (como estabilidad laboral, protección, beneficios sociales), lo que afecta su motivación, permanencia y condición de trabajo. Así, en el sector público muchas personas bajo locación carecen de cobertura de seguridad social o beneficios que sí tendrían en otro régimen.

Asimismo, la modalidad de contratación inadecuada limita la planificación institucional del sistema de salud: la rotación frecuente, la ausencia de estabilidad o integración al régimen laboral público reduce la capacidad de las entidades de salud para diseñar políticas de largo plazo, retener personal especializado y asegurar la continuidad de los servicios.

Desde una perspectiva constitucional y de gestión pública, el derecho al trabajo, se requiere que la modalidad de contratación se ajuste a las funciones de los puestos laborales. Si la realidad funcional apunta a subordinación y permanencia de quien presta los servicios, entonces la locación de servicios no es adecuada. A pesar de la existencia de la Ley 31298 que prohíbe la modalidad de locación para funciones de naturaleza subordinada o permanente en el sector público, persisten vacíos y necesidades específicas en el sector salud que requieren, de forma excepcional, una

vía normativa para regularizar estos casos y evitar afectación del servicio, en base al principio de la primacía de la realidad.

4. Justificación de la propuesta normativa

El objeto de la presente iniciativa legislativa es autorizar, de manera excepcional y progresiva, el nombramiento del personal que presta servicios en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos desconcentrados y entidades adscritas al sector salud, contratado bajo la modalidad de locación de servicios, con el fin de reconocer su situación laboral, garantizar estabilidad y adecuar la modalidad de contratación conforme a las funciones que efectivamente desempeñan.

Su finalidad es reconocer que un número relevante de personas contratadas bajo la modalidad de locación de servicios en el sector salud realizan labores de carácter permanente, estructural o esencial para la gestión de la salud pública, lo cual requiere transitar hacia un régimen laboral adecuado; garantizando la igualdad de trato y los derechos laborales.

Se busca, fortalecer la capacidad institucional del sistema de salud pública mediante recursos humanos con mayor estabilidad, motivación y continuidad, lo cual redundará en mejores prestaciones de servicios sanitarios para la población. Asimismo, se pretende, ajustar la modalidad de contratación a la realidad funcional del recurso humano en salud, garantizando que quienes se desempeñan bajo subordinación, jornada regular, desempeño repetitivo o continuidad, no permanezcan en una modalidad civil que no es adecuada para esas características.

La estabilidad laboral en el personal de salud constituye un elemento esencial para garantizar la calidad de los servicios sanitarios y el bienestar de los profesionales que los brindan. En contextos donde la salud pública enfrenta grandes desafíos —como la sobrecarga asistencial, la escasez de recursos y las crisis sanitarias—, ofrecer condiciones laborales seguras y estables se convierte en una política prioritaria.

Algunas razones que justifican la estabilidad laboral en el sector salud son:

- **Mejora la calidad de la atención al paciente**

La estabilidad laboral permite que los profesionales de la salud desarrollen su labor con mayor concentración y compromiso, lo que repercute positivamente en la atención al paciente. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020)¹, las condiciones laborales estables y justas contribuyen directamente a la seguridad del paciente, ya que reducen la fatiga, el estrés y la rotación de personal.

- **Fomenta la capacitación y el desarrollo profesional**

Los trabajadores con estabilidad laboral muestran mayor motivación para invertir en su formación continua. Como señala la Organización Internacional

¹ Organización Mundial de la Salud. (2020). Informe sobre el personal sanitario y el fortalecimiento de los sistemas de salud. OMS.

del Trabajo (OIT, 2022)², la seguridad en el empleo estimula la capacitación, la innovación y la profesionalización del recurso humano en salud.

- **Reduce la rotación y fortalece el compromiso institucional**
La inestabilidad laboral genera incertidumbre, desmotivación y fuga de talento hacia otros sectores o países. En cambio, la estabilidad promueve el sentido de pertenencia y compromiso con la institución.
- **Protege la salud mental y el bienestar del personal sanitario**
La falta de estabilidad laboral agrava el estrés laboral y el riesgo de padecer síndrome de agotamiento profesional.
- **Contribuye a la sostenibilidad del sistema de salud**
La estabilidad laboral fortalece la institucionalidad del sistema sanitario. La continuidad del personal favorece la ejecución de políticas públicas de salud y programas de atención preventiva.

5. Propuesta normativa

La propuesta normativa plantea:

- Autorizar el nombramiento progresivo y excepcional del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, regulado por el artículo 1764 del Código Civil, que realicen labores permanentes en los grupos ocupacionales de profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de salud; y profesionales, técnicos y auxiliares administrativos en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, y en las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.
- Para el nombramiento se requerirá:
 - ✓ Ser personal de salud y haber prestado servicios contratado en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
 - ✓ Acreditar haber prestado servicios por el periodo de no menor de dos (2) años continuos o tres (03) años discontinuos con un periodo máximo de seis (6) meses de no renovación en un periodo no mayor de cinco (5) años.
 - ✓ No encontrarse inhabilitado para trabajar en el Estado por motivo de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique.
 - ✓ Haber sido contratado en la entidad mediante un proceso regular conforme a ley para la prestación de servicios en salud pública.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

² Organización Internacional del Trabajo. (2022). Condiciones de trabajo y empleo en el sector salud: desafíos y políticas para un trabajo decente. OIT.

La aprobación de la presente norma no se contrapone a la Constitución Política del Perú ni a ninguna otra norma. Esta iniciativa propone autorizar el nombramiento progresivo y excepcional del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, regulado por el artículo 1764 del Código Civil, que realicen labores permanentes en los grupos ocupacionales de profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de salud; y profesionales, técnicos y auxiliares administrativos en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, y en las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta de ley no implica un gasto adicional para el presupuesto nacional, ya que sus efectos se enmarcan dentro de las partidas presupuestarias asignadas al Ministerio de Salud, basándose en los recursos generados por dicha entidad. Además, tiene como objetivo principal optimizar las oportunidades y condiciones laborales de los locadores de servicios del sector salud.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley tiene relación directa con el Objetivo de Estado II. Equidad y Justicia Social, con especial incidencia en la política 11 sobre "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"³, y en la política 14 sobre "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo"⁴.

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025⁵, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 2 de noviembre de 2024.

Objetivo de Estado II. Equidad y Justicia Social, con especial incidencia en la política 11 sobre "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación", con especial incidencia en el tema "32. búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales"; y en la política 14 sobre "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo", con especial énfasis en el tema 53. equiparación de derechos laborales", de la actual agenda legislativa.

Lima, noviembre de 2025.

³ Puede consultarse en <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/11-promocion-de-la-igualdad-de-oportunidades-sin-discriminacion/>

⁴ Puede consultarse en <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/>

⁵ Puede consultarse en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjl5NDA4/pdf>