

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, CTSS) el proyecto de ley 11150/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario Podemos Perú, de autoría del congresista José Alberto Arriola Tueros, que propone una Ley que prohíbe la contratación de profesionales de la salud, bajo la modalidad de locación de servicios en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, Gobiernos Regionales, EsSalud y Sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

En la décima séptima sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 12 de mayo de 2026, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11150/2024-CR que recomienda su no aprobación y envío al archivo. Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, Edgar TELLO MONTES, secretario, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS, Jorge MARTICORENA MENDOZA, Tania Estefany RAMÍREZ GARCIA, Germán Adolfo TACURI VALDIVIA, María Elizabeth TAIPE CORONADO y Cruz María ZETA CHUNGA. Se registró el voto de abstención de los señores congresistas Sigrid Tesoro BAZÁN NARRO y Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO. No se registró votos en contra.

1. SITUACIÓN PROCESAL DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto legislativo 11150/2024-CR fue presentado el 14 de mayo de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado ese mismo día a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora, siendo la comisión dictaminadora principal la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

La iniciativa legislativa contiene una fórmula legal compuesta por tres (3) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales, con el siguiente contenido:

- El artículo 1º tiene por objeto prohibir la contratación de profesionales de la salud, bajo la modalidad de locación de servicios en el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismos públicos, los gobiernos regionales, ESSALUD y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), con el fin de garantizar la formalización laboral, el cumplimiento de derechos laborales y la mejor calidad de la atención en salud.
- El artículo 2º dispone que a partir de la vigencia de la presente Ley queda prohibido la contratación de profesionales de la salud, bajo la modalidad de locación de servicios en el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismos públicos, los gobiernos regionales, EsSalud y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), bajo responsabilidad de los funcionarios y servidores que contravengan la presente disposición legal.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

- El artículo 3º dispone que la contratación de los profesionales de la salud, en el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismos públicos, los gobiernos regionales, ESSALUD y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), solo podrá efectuarse mediante las modalidades contractuales previstas en la legislación laboral vigente.
- La primera disposición complementaria final señala la vigencia de la Ley desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial.
- La segunda disposición complementaria final señala que los Contratos bajo la modalidad de locación de servicios que, a la fecha de la vigencia de la presente Ley, se mantengan vigentes, continúan su ejecución hasta el vencimiento, sin posibilidad de renovación o prórroga, bajo exclusiva responsabilidad del Titular de la Entidad. En tanto, los profesionales de la salud podrán ser contratados bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, regulado por el Decreto Legislativo 1057, siempre que exista la necesidad de servicio.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

“... mi Despacho Congresal ha recibido diversas denuncias verbales del propio personal del MINSA, de sus organismos, de las unidades ejecutoras de los Gobiernos Regionales, de EsSalud y de las sanidades de la PNP y las FF.AA, contratados bajo la modalidad de locación de servicios, donde señalan una violación directa a sus derechos de progresión de la carrera y tener condiciones laborales indignas y no acordes a las capacidades que tienen de forma individual, puesto que se ven impedidas de lograr acceder a la carrera de los profesionales de la salud (...) Persistiendo, de igual manera, una preocupante realidad: el abuso en la contratación de profesionales de la salud, para labores permanentes, mediante la modalidad de contrato de locación de servicios. Esta práctica se utiliza para eludir los requisitos establecidos para un contrato de trabajo en el Estado, obviando el concurso de méritos respectivo, así como la no consideración respecto a los beneficios laborales, como aguinaldos, CTS, bonificaciones, entre otros que, si están incluidos en el régimen de la carrera de los profesionales de la salud, regulado en la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud (...) en la práctica, respecto al trabajo realizado por los Locadores de Servicio, se evidencia una simulación de un trabajo subordinado, remunerado y sujeto a un horario, lo cual son características propias de un Contrato laboral, pero sin contar con los beneficios correspondientes, así como el Seguro de Salud respectivo, lo que refleja una discriminación del propio estado en contra de los locadores. A esto se agrega, que la mencionada problemática tiene una repercusión negativa en uno de los sectores más importantes del país, el sector salud, puesto que, en las últimas décadas, y siendo más cercano, al momento de la propagación del COVID-19 en el 2020, se ha ido observando una mayor contratación de locadores de servicio, para actividades laborales de naturaleza profesional y asistencial, tal como señala la Defensoría del Pueblo.”

3. OPINIONES

3.1. Pedidos de opinión

- a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE. Mediante Oficio 2369-2024-2025-CTSS/P-CR del 14 de mayo de 2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

- b) Seguro Social de Salud – ESSALUD. Mediante Oficio 2970-2024-2025-CTSS/P-CR del 14 de mayo de 2025.
- c) Ministerio de Economía y Finanzas MEF. Mediante Oficio 2374-2024-2025-CTSS/P-CR del 14 de mayo de 2025.
- d) Ministerio de Salud MINSA. Mediante Oficio 2972-2024-2025-CTSS/P-CR del 14 de mayo de 2025.
- e) Ministerio del Interior. Mediante Oficio 2373-2024-2025-CTSS/P-CR del 14 de mayo de 2025.
- f) Presidencia de Consejo de Ministros-PCM. Mediante Oficio 2971-2024-2025-CTSS/P-CR del 14 de mayo de 2025.

3.2. Opiniones recibidas

a) Ministerio de Economía y Finanzas MEF

Mediante OFICIO N° 0034-2026-EF/13.01, del 8 de enero de 2026, dicha institución nos remite su opinión adjunta en el Informe N° 3477-2025-EF/53.04, de la Dirección de Gestión de Personal Activo de Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en la que concluyen que el proyecto NO RESULTA VIABLE, por lo siguiente:

“...La iniciativa legislativa – en los términos planteados – faculta la contratación bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 10573 de profesionales de la salud, al vencimiento de sus contratos suscritos bajo la modalidad de locación de servicios (...) queda claro que el acceso a la Administración Pública, indistintamente del régimen de vinculación, se realiza previo concurso público de méritos en un estricto régimen de igualdad de oportunidades; por lo que, aprobar la propuesta legislativa – en los términos propuestos – contraviene las normas citadas en los numerales precedentes, así como los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, toda vez que sugiere la contratación bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 de profesionales de la salud, al vencimiento de sus contratos suscritos bajo la modalidad de locación de servicios (...) Existe un marco legal habilitante, constituido por la Ley N° 23536 y el Decreto Legislativo N° 1153, que regulan la incorporación y los ingresos de los profesionales de la salud a las entidades de la Administración Pública (...) Los trabajadores que pudieran incorporarse al EsSalud se sujetan al régimen laboral de la actividad privada.”¹

b) Ministerio de Defensa MINDEF

Esta opinión fue remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, mediante Oficio 01278-2025-MINDEF/DM, del 22 de septiembre de 2025, y se incluyen en este dictamen en aplicación, por analogía, de los principios de derecho administrativo de celeridad y economía procesal.

La opinión del MINDEF viene adjunta en el Informe Legal N° 01495-2025-MINDEF/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho sector, que concluye que la propuesta NO ES VIABLE por lo siguiente:

“... en la exposición de motivos del Proyecto de Ley se señala la Ley 31298

¹ Ver opinión del MEF en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYyNzg2/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

publicada el 21 de julio de 2021, cuyo objetivo fue la de prohibir a las entidades públicas la contratación de personal mediante la modalidad de locación de servicios para cubrir puestos o funciones de carácter permanente o no permanente, con la finalidad de evitar la desnaturalización de la relación laboral, garantizando el derecho de los trabajadores en todas las entidades del sector público (...) Sin embargo, la Centésima Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, literal iv) establece prorrogar la vigencia de lo dispuesto en el numeral 2 de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31365, habilitando a las entidades públicas a contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada durante el año fiscal 2025 (...) En ese contexto, se debe tener en consideración que de prohibirse la contratación de servicios de profesionales de la salud resultará necesario que las sanidades de los Institutos Armado prevean la creación de plazas y cargos, con actividades afines a las que se encuentran realizando los locadores de servicios, los cuales deberían ser previstos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P) o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), siendo necesario también modificar el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), y efectuar el registro en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), asimismo, en tanto que al personal beneficiario (asistencial) le corresponderá percibir las compensaciones y entregas económicas previstas en el Decreto Legislativo N.º 1153, resultando necesario que las plazas o puestos a ocupar se encuentren aprobadas y previstas, mismas que deben ser financiados con cargo al presupuesto previamente aprobado para el ejercicio fiscal; generando un costo adicional al erario nacional (...) se advierte que si bien se emitió la Ley N.º 31298, el propio Congreso de la República a través de las leyes de presupuesto de los años fiscales 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente, de manera consecutiva ha suspendido la aplicación de la citada Ley.”²

3.3 Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso y visto el expediente virtual del proyecto legislativo 11150/2024-CR NO se tiene registradas opiniones ciudadanas.³

4. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú.

Art. 2º, numeral 2 “Toda persona tiene derecho (...) A la igualdad ante la ley”

- b) Ley N.º 23536, Ley que regula el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud

² Ver opinión MINDEF en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzI3NTM4/pdf>

³ Ver expediente PL. 11357/2024-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/11357>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

- c) Ley N° 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud.
- d) Ley N° 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma.
- e) Ley N° 31298, Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada.
- f) Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022
- g) Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023
- h) Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024
- i) Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025
- j) Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026
- k) Decreto Supremo N° 019-83-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley 23536.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis técnico-legal

5.1.2. Antecedentes legislativos

Revisados los expedientes de proyectos de legislaturas anteriores tenemos las siguientes propuestas similares:

Legislatura del 2016-2021:

- PL. 5875/2020-CR, Ley que establece la prohibición de contratar bajo la modalidad de servicios no personales o locación de servicios a servidores del estado para actividades de naturaleza permanente
- PL. 5872/2020-CR, Ley que elimina la figura normativa del contrato de locación de servicios como modalidad de contratación en el sector público, para el caso de prestaciones de servicios personales sujetas a permanencia y cumplimiento de una jornada laboral
- PL. 5246/2020-CR, Ley que prohíbe a todas las entidades públicas contratar bajo la modalidad de locación de servicios para actividades de carácter permanente
- PL. 945/2016-CR, Ley que prohíbe el contrato de servicios no personales en puestos permanentes del estado

Todos estos proyectos fueron acumulados en un solo dictamen que, luego del debate plenario correspondiente fue aprobado y remitido al Poder Ejecutivo que lo observó y, luego en insistencia fue aprobado, promulgado y publicado por el Congreso de la República como Ley 31298, Ley que prohíbe contratos de locación de servicios en el sector público, el 21 de julio de 2021.⁴

⁴ Ver expediente de la Ley 31298 en el siguiente enlace:
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00945?opendocument

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

5.1.3. Identificación de las pretensiones.

Conforme al contenido de los proyectos legislativos se ha identificado que la iniciativa presenta dos pretensiones principales:

- a) Prohibir la modalidad de contratación de locación de servicios para el caso de profesionales de la salud que laboren, actualmente, en el Ministerio de Salud (MINSA), organismos públicos, gobiernos regionales, ESSALUD y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP).
- b) Desaparecida esta modalidad contractual, en los sectores y entidades públicas señaladas, los profesionales de la salud podrán ser contratados bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, regulado por el Decreto Legislativo 1057, siempre que exista la necesidad de servicio.

5.1.4. Análisis de la viabilidad y necesidad de las propuestas

Analizadas las propuestas tenemos que, **(i) respecto a la prohibición de la modalidad de contratación por el Estado de profesionales de la salud, específicamente, en el Ministerio de Salud (MINSA), organismos públicos, gobiernos regionales, ESSALUD y las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP)** cabe señalar que, efectivamente, ya existe una norma legal (LEY 31298) aprobada en insistencia por el Congreso de la República en julio de 2021 que, de forma general, PROHÍBE *"a las entidades públicas la contratación de personal mediante la modalidad de locación de servicios con la finalidad de evitar la desnaturalización de la relación laboral, garantizando el derecho de los trabajadores en todas las entidades del sector público"*. (Art. 1º, Ley 31298).

El sentido de la norma era evitar que se contrate bajo esa modalidad para cubrir puestos laborales o funciones de carácter permanente o no permanente, lo que evidencia que los alcances de la norma eran para todo tipo de labores, sin embargo, contradictoriamente establecen una excepción (numeral 3.2. del art. 3º, Ley 31298) en el caso de contratación de servicios de carácter urgente y temporal (no permanente), debidamente acreditados.

Dada que esta norma era absoluta, en teoría, se estableció (1era. Disposición Complementaria Final, Ley 31298) un plazo de adecuación de un año para que todas las entidades públicas convoquen a concursos públicos de méritos e incorporar a los locadores de servicios que realizan labores de naturaleza permanente al régimen laboral que corresponda, esto es, al régimen laboral 728 o al régimen laboral 276.

Asimismo, se estableció (2a. Disposición Complementaria Final, Ley 31298) que dentro de los 60 días calendario contados desde su publicación el Poder Ejecutivo emitiría el reglamento correspondiente.

Sin embargo, ocurrieron dos hechos que no han permitido la aplicación de esta norma general, siendo una de ellas decisión tomada por el Congreso de la República como se verá a continuación.

En efecto, uno de los hechos tiene que ver con que el Poder Ejecutivo no cumplió con la reglamentación de la Ley 31298 dentro del plazo exigido (que debió ocurrir en el mes de septiembre de 2021).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

Y el otro hecho más significativo fue que, con la aprobación del Congreso de la República de la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, se disponía en el **numeral 2 de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria** de dicha norma la SUSPENSIÓN, hasta el 31 de diciembre de 2022, lo establecido en la Ley 31298, Ley que prohíbe a las entidades públicas contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada.

Esta suspensión se ha prorrogado a la fecha, sucesivamente, en virtud de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 (numeral vi, de la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final). Por la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 (numeral v, de la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final). Por la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025 (numeral IV, Centésima Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final), y por la vigente Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026 (numeral III, Centésima Décima Novena Disposición Complementaria Final).

Estando a ello, tenemos que la vigencia de la Ley 31298 se encuentra suspendida anualmente por las Leyes de Presupuesto del Sector Público desde el año 2022, lo que permite que el Estado siga contratando bajo la modalidad de locación de servicios, lo que no significa una carta abierta o vacío legal en la que se permita que dicha modalidad contractual sea usada para contratar personal en el Estado que realice labores o funciones de naturaleza permanente, continua y subordinada.

Si bien una de las motivaciones del proyecto bajo estudio es que se ha recibido denuncias "VERBALES" de diversas personas contratadas bajo la modalidad de locación de servicios en el Estado pero que realizan labores permanentes para eludir los requisitos establecidos para un contrato de trabajo en el Estado, obviando el concurso de méritos respectivo, debemos señalar que esta situación responde no tanto a una norma legal sino a la desnaturalización del contrato que se estaría configurando lo que puede ser reclamado en las instancias jurisdiccionales correspondientes, y también exigir la responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario que ha incurrido en dicha desnaturalización contractual.

A consideración de la comisión no se trata de prohibir de forma absoluta una modalidad válida de contratación de servicios o labores de forma temporal y no subordinada que ya se encuentra tipificada en los artículos 1764 al 1770 del Código Civil (CC), y que también establece el tiempo o plazo máximo de locación de servicios de hasta 6 años de contrato si se trata de servicios profesionales (Art. 1768 CC).

En este sentido, corresponde fiscalizar y corroborar la desnaturalización de un contrato de locación de servicios a uno de naturaleza laboral bajo subordinación y dependencia a la entidad correspondiente como es la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral SUNAFIL, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que tiene la facultad de acreditar y sancionar la desnaturalización de contratos laborales sujetos a modalidad (temporales, por inicio de actividad, etc.) cuando se simula o defrauda la ley, convirtiéndolos en contratos a plazo indeterminado. Si un inspector verifica que la causa objetiva no es clara, es genérica o el trabajador sigue laborando tras vencer el plazo, la empresa es multada por contratación irregular.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

Sin embargo, cabe añadir que la facultad de declarar la desnaturalización de contratos corresponde de manera exclusiva a los jueces laborales, mientras que SUNAFIL solo tiene competencia para imponer sanciones por contratación fraudulenta (Casación Laboral N° 53949-2022 Tumbes).

Estando a estas instancias competentes podemos citar la CASACIÓN N° 8462-2019-LAMBAYEQUE por la que se ordenó al Poder Judicial (demandado) la restitución de un trabajador (demandante) por desnaturalización de contrato de locación de servicios al tratarse realmente de contrato de trabajo:

“... las instancias de mérito determinaron que el demandante, pese a celebrar contratos civiles con la demandada, prestó servicios personales, remunerados y subordinados al desempeñarse como personal de resguardo, custodia y vigilancia; la relación contractual que mantuvo desde el uno de enero de dos mil uno al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho (periodo como locador), la consecuencia es la existencia de una relación laboral con la demandada a plazo indeterminado y bajo los alcances del régimen laboral privado. Entonces, cuando la sala concluye en lo anterior, no se advierte infracción alguna de los artículos 1361° y 1764° del Código Civil, al contrario, con los rasgos de laboralidad que se han presentado se determinó la relación laboral a plazo indeterminado; por lo que dicha causal deviene en infundada (...) En el caso de autos también se advierte que la demandada traspasó la relación jurídica inicialmente existente con el demandante, al Contrato Administrativo de Servicios (CAS) desde uno de enero de dos mil nueve, sustituyendo el contrato de locación de servicio, que en la realidad de los hechos era un contrato de trabajo, de lo que se desprende que la demandada cambió el régimen laboral del actor de manera arbitraria. Por lo tanto, en aplicación de los principios antes citados, el trabajador demandante ya se encontraba sujeto a un contrato de trabajo a tiempo indeterminado”.⁵

Asimismo, como bien ha citado el proyecto en sus fundamentos, existen informes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) que definen las diferencias entre un contrato de locación de servicios y un contrato laboral.

Así tenemos, el INFORME TÉCNICO N° 1260-2018-SERVIR/GPGSC⁶ (que reafirma que el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, establece en su Sexta Disposición Complementaria Final que las entidades sólo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de locación de servicios prevista en el artículo 1764 CC. y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de derechos de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo. En tal sentido, no corresponde asignarles responsabilidades propias de los cargos en los que las funciones dada su naturaleza requieren necesariamente ser ejecutadas de manera subordinada con el Estado) y el INFORME TECNICO 001822-

⁵ Ver sentencia en el siguiente enlace: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/02/Casacion-8462-2019-Lambayeque-LPDerecho.pdf>

⁶ Ver Informe SERVIR 1260 en el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1369079/Informe%20T%C3%A9cnico%201260-2018-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1602686225>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.

2021-SERVIR-GPGSC⁷ (que advierte que las personas vinculadas a las entidades públicas a través de un contrato de locación de servicios tienen la condición de ser proveedores del Estado, toda vez que dicho contrato por su naturaleza jurídica no representa una relación laboral con la entidad contratante, ni les da el estatus de servidores públicos).

Estando a lo señalado se concluye que la locación de servicios es una modalidad contractual de naturaleza civil y no laboral que no está prohibida en general en Perú, pero sí está prohibido su uso para encubrir una relación laboral subordinada.

Por ello, aún cuando la Ley 31298 se encuentre suspendida en su vigencia por las sucesivas leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso de la República, su tergiversación esencial o desnaturalización de una modalidad civil a una laboral y las sanciones que ello acarrea ya se encuentran reguladas en nuestra legislación nacional, así como su tratamiento por los órganos de fiscalización laboral (SUNAFIL) o jurisdiccionales competentes (Poder Judicial, Tribunal Constitucional). Si se demuestra la desnaturalización, el trabajador puede exigir sus beneficios laborales (CTS, gratificaciones, vacaciones) ante la SUNAFIL o el Poder Judicial.

Por último, al tratarse de una modalidad contractual civil, no contiene modalidades, derechos, principios o figuras legales laborales por los cuales la comisión deba pronunciarse como tema de fondo.

(ii) Respecto a la propuesta de que, eliminada la modalidad contractual de la locación de servicios, los profesionales de la salud podrán ser contratados bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, regulado por el Decreto Legislativo 1057, siempre que exista la necesidad de servicio nuestra comisión comparte la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas de que dicha propuesta vulnera las formas de acceso a la función pública previstas en la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, que señala que el ingreso se realiza mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades, sancionándose con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso en tanto vulneran el interés general.

Ahora, específicamente, sobre los profesionales de la salud, su incorporación a la Administración Pública se encuentra contemplada en el Decreto Legislativo N° 1153, norma que en sus literales a) y b) del numeral 3.2 de su artículo 3, señala que es de aplicación para: i) el profesional de la salud que ocupa un puesto vinculado a la salud individual o salud pública; y, ii) el personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud, en ambos casos, en las entidades comprendidas en su ámbito.

Este decreto legislativo, en su numeral 3.1 de su artículo 3, establece las entidades que se encuentran bajo su alcance, estas son:

- a) Ministerio de Salud y sus Organismos Públicos.
- b) Ministerio de Defensa.
- c) Ministerio del Interior.

⁷ Ver Informe SERVIR 1822 en el siguiente enlace:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5672584/5034744-informe-tecnico-1822-2021-servir-gpgsc.pdf?v=1705070778>



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2026 12:22:47-0500

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2026 11:33:27-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 11150/2024-CR QUE RECOMIENDA SU NO
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2026 14:11:16-0500

- d) Ministerio Público.
- e) Ministerio de Educación.
- f) Gobiernos Regionales y sus Organismos Públicos.
- g) Instituto Nacional Penitenciario; y
- h) Entidades públicas cuyo titular es el más alto funcionario público del Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo.

Por ello, la incorporación de los profesionales de la salud a estas entidades públicas y niveles de gobierno se efectúa de conformidad con la Ley N° 23536, Ley que regula el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud; y respecto a EsSalud, el artículo 16 de la Ley N° 27056, los trabajadores que pudieran incorporarse al EsSalud, se sujetan al régimen laboral de la actividad privada; la incorporación y promoción de los profesionales y técnicos de la salud a cargos asistenciales se hará previo proceso de selección; y, el trabajo médico se rige por las disposiciones del Decreto Legislativo N° 559, Ley de Trabajo Médico en Perú, regulando el ejercicio profesional de los médicos cirujanos en el sector público y privado.

Así entonces, la propuesta de una contratación directa a un determinado régimen laboral (CAS-D. Leg. 1075), aún con la salvedad de la necesidad del servicio, se estaría obviando los procedimientos y procesos de selección tan solo por el mérito del profesional de la salud de haber estado bajo la modalidad de locación de servicios desnaturalizada resultaría contraproducente para la propia Administración Pública, así como implicaría una posible iniciativa de gasto al demandar gastos adicionales al presupuesto de las entidades públicas involucradas.



Firmado digitalmente por:
ESTEFANY BARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 10:28:29-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2026 16:50:52-0500

6. RECOMENDACIONES

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la NO APROBACIÓN del proyecto de ley 11150/2024-CR y su remisión al archivo.

Sala de Comisión,
Lima, 12 de mayo de 2026



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2026 09:56:51-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 17:11:24-0500

Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2026 14:10:58-0500

Edgar TELLO MONTES

Secretario



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodoro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/05/2026 10:47:34-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 10:53:22-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonietta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 16:16:19-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 12:20:15-0500