

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-CR, QUE RECOMIENDA SU NO  
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.**

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

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, CTSS), el Proyecto de Ley 2515/2021-CR (el proyecto legislativo), presentado por el grupo parlamentario Partido Nacional Perú Libre, a iniciativa del congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, mediante el cual propone la Ley que establece la obligatoriedad del uso del sistema biométrico de control de Asistencia de trabajo para el personal médico y asistencial, en todas las entidades del estado.

En la segunda sesión extraordinaria semipresencial, celebrada el 5 de junio 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 2515/2021-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, Sigrid Tesoro BAZÁN NARRO, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge MARTICORENA MENDOZA, Tania Estefany RAMÍREZ GARCIA y Elizabeth TAIPE CORONADO. Se registró el voto en contra de la señora congresista María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ. No se registraron votos en contra.

**1. SITUACIÓN PROCESAL DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto legislativo 2515/2021-CR, fue presentado el 6 de julio de 2022 al Área de Trámite Documentario, siendo enviado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como única comisión dictaminadora.

**2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

Proyecto de Ley 2515/2021-CR, tiene por objeto establecer la obligatoriedad del uso del sistema biométrico de control de asistencia laboral, al personal médico y asistencial de las entidades de salud pública del Estado, durante su jornada laboral diaria, teniendo en cuenta las horas estipuladas en los artículos 9,10,11 del Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico.

La fórmula legal del proyecto legislativo está compuesta por seis artículos, una disposición complementaria final y una disposición complementaria derogatoria con el siguiente contenido:

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DEL USO DEL SISTEMA  
BIOMÉTRICO DE CONTROL DE ASISTENCIA DE TRABAJO PARA EL  
PERSONAL MÉDICO Y ASISTENCIAL DE TRABAJO PARA EL PERSONAL  
MÉDICO Y ASISTENCIAL, EN TODAS LAS ENTIDADES DE SALUD DEL  
ESTADO**

**- El artículo 1 Objeto de la Ley**

El objeto de la presente Ley es establecer la obligatoriedad del uso del sistema biométrico de control de asistencia laboral, al personal médico y asistencial de las entidades de salud pública del Estado, durante su jornada laboral diaria, teniendo en cuenta las horas estipuladas en los artículos 9,10,11 del Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-CR, QUE RECOMIENDA SU NO  
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.**

**- Artículo 2. Finalidad de la Ley**

Esta ley tiene por finalidad:

- a) Controlar eficazmente la asistencia del personal médico durante las horas que brinda sus servicios profesionales al Estado.
- b) Incrementar el número de pacientes atendidos ambulatoriamente en su jornada asistencial, en todas las entidades de salud del Estado.
- c) Brindar una mejor atención al público usuario (pacientes ambulatorios) de todas las entidades de salud del Estado.

La finalidad de esta ley se desarrolla respetando las horas de la jornada asistencial del médico cirujano estipulada en los artículos 9,10 y 11 del Decreto Legislativo 559, Ley de trabajo Médico.

**- Artículo 3. Creación de mesa de trabajo**

Coordínese entre el Ministerio de Salud (MINSA), en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la creación de una mesa de trabajo especializada, que se encargará de:

- a) Establecer la viabilización de la financiación para la ejecución de este proyecto.
- b) Establecer la obligatoriedad del uso diario del sistema biométrico de asistencia laboral al personal de médicos cirujanos que laboran en las entidades médicas del Estado, tanto al ingreso como a la salida de su jornada asistencial, como parte de la responsabilidad de su cargo, respetando las horas estipuladas en los artículos 9,10 y 11 del Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico;
- c) Encargar al MINSA la creación de las bases para convocar a licitación pública, la adquisición de dispositivos biométricos, de última generación, con empresas altamente calificadas y con experiencia a nivel internacional demostrable.
- d) Desarrollar los lineamientos para la correcta ejecución de esta ley.

**- Artículo 4. Conformación de la mesa de trabajo**

La mesa de trabajo estará conformada de la siguiente forma:

Esta mesa de trabajo especializada estará conformada por:

- Dos (2) representantes del Ministerio de Salud (MINSA) uno de los cuales presidirá la mesa.
- Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
- Un (1) representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), para su posterior coordinación a nivel de todo el territorio nacional.
- Un (1) representante de la comisión de Salud y Población del Congreso de la República.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-CR, QUE RECOMIENDA SU NO  
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.**

- Un (1) representante de la comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.
- Un (1) representante de la comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Un (1) representante del Colegio Médico.

**- Artículo 5. Financiación**

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la creación de una partida presupuestaria para la adquisición de los equipos de control biométrico de asistencia laboral, para todas las entidades de salud pública a nivel nacional.

**- Artículo 6. Licitación**

Encárguese al Ministerio de Salud (MINSA), la elaboración de las bases para la convocatoria a Licitación pública, para la adquisición de dispositivos biométricos de última generación, con empresas altamente calificadas en el rubro y con experiencia a nivel internacional demostrable.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**Única. – Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia a los 180 días de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**Única. - Norma derogatoria**

Deróguese toda norma que se oponga a la presente ley.

**3. OPINIONES**

**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, se obtuvo lo siguiente:

- **Proyecto legislativo 2515-2021-CR** NO se tiene registradas opiniones ciudadanas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver expediente PL. 2515-2021-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/10668>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-CR, QUE RECOMIENDA SU NO  
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.**

#### **4. MARCO NORMATIVO**

a) Constitución Política del Perú.

Art. 43 y 118 reconoce la separación de poderes y atribuye al Poder Ejecutivo la dirección y organización de la administración pública, mientras que el artículo 79 prohíbe la creación de gasto público sin iniciativa del Ejecutivo.

b) En materia de gestión de recursos humanos, la **Ley 30057, Ley del Servicio Civil** establece que las entidades públicas tienen competencia para regular el control de asistencia de su personal, bajo los lineamientos de la **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**, como ente rector del sistema administrativo.

c) **Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado** promueve una gestión pública flexible y eficiente, mientras que el **Decreto Legislativo 1440** exige el uso responsable de los recursos públicos y el sustento del gasto.

d) **Ley 26842, Ley General de Salud** asigna al **Ministerio de Salud del Perú** la rectoría en la organización de los servicios de salud.

e) **Reglamento del Congreso de la República** establece la exigencia de análisis costo-beneficio y faculta el archivo de iniciativas que carezcan de sustento técnico o necesidad normativa.

#### **5. ANÁLISIS DEL PROYECTO LEGISLATIVO**

##### **5.1. Análisis técnico-legal**

De la revisión del proyecto legislativo, materia del presente predictamen, se advierte que el objeto de la ley es establecer la obligatoriedad del uso del sistema biométrico de control de asistencia laboral, al personal médico y asistencial de las entidades de salud pública del Estado, durante su jornada diaria, teniendo en cuenta las horas estipuladas en los artículos 9,10,11 del Decreto Legislativo 559, Ley de Trabajo Médico.

Al respecto, el ordenamiento jurídico peruano **ya contempla mecanismos de control de asistencia laboral en el sector público**, incluyendo el uso de herramientas tecnológicas (como registros biométricos o electrónicos, reconocimiento facial, entre otros), en el marco de la gestión administrativa de cada entidad pública.

- La implementación de sistemas de control de asistencia **no requiere una ley específica**, sino que constituye una **facultad de gestión administrativa** de cada entidad pública.
- La propuesta pretende elevar a rango de ley una materia que puede ser regulada mediante normas reglamentarias o directivas internas.

Asimismo; el proyecto interfiere en materias propias de la organización y gestión del servicio público de salud:

- La determinación de los mecanismos de control de asistencia forma parte de la **potestad organizativa y administrativa del Poder Ejecutivo**, a través del Ministerio de Salud y de cada entidad prestadora.
- El Congreso no debe imponer **herramientas específicas de gestión (como el sistema biométrico)**, ya que ello limita la posibilidad de adoptar soluciones más eficientes o adecuadas según cada realidad.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-CR, QUE RECOMIENDA SU NO  
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.**

El proyecto propone un único mecanismo (biométrico), lo cual resulta problemático debido a que no todas las entidades de salud tienen las mismas condiciones tecnológicas, presupuestales o geográficas, existen otros mecanismos igualmente válidos o adecuados (sistemas digitales integrados, control por turnos, etc.).

## **5.2. Ausencia de sustento técnico**

La propuesta legislativa bajo análisis parte de una premisa incorrecta al asumir que las deficiencias en la atención de los servicios de salud responden principalmente al incumplimiento del horario laboral por parte del personal asistencial, en tanto omite considerar que la problemática del sistema de salud es de naturaleza estructural y multifactorial. En efecto, diversos diagnósticos sectoriales evidencian que las limitaciones en la calidad y oportunidad de la atención se explican, fundamentalmente, por la insuficiencia de recursos humanos en salud, la brecha de infraestructura y equipamiento, la inadecuada distribución del personal, así como por deficiencias en la organización y gestión de los servicios. En ese sentido, centrar la intervención normativa en el control del cumplimiento horario no solo resulta insuficiente, sino que además desvía la atención de las verdaderas causas del problema público que se pretende atender.

Asimismo, la iniciativa no incorpora un análisis integral de las condiciones reales en las que se presta el servicio de salud, caracterizadas en muchos casos por sobrecarga laboral, turnos extendidos, trabajo en horarios atípicos y limitaciones logísticas que inciden directamente en la prestación efectiva del servicio. La ausencia de este enfoque integral impide que la propuesta normativa genere impactos reales en la mejora del servicio, evidenciando una falta de correspondencia entre el diagnóstico del problema y la solución planteada.

Adicionalmente, la propuesta normativa no evalúa adecuadamente los posibles efectos adversos de su implementación, tales como la sobrecarga administrativa, la rigidez en la gestión del recurso humano y el potencial impacto negativo en la motivación del personal de salud, lo cual podría traducirse en una disminución en la calidad del servicio. Esta omisión resulta particularmente relevante en un sector que requiere políticas públicas integrales, orientadas a fortalecer capacidades, mejorar condiciones laborales y optimizar la gestión de los servicios.

En consecuencia, la propuesta legislativa no identifica correctamente el problema público, al no considerar los factores estructurales que inciden en la prestación del servicio de salud y no adecuarse a las particularidades del régimen laboral del sector. Por ello, la propuesta no resulta idónea ni necesaria para alcanzar los objetivos planteados, recomendándose su no aprobación y archivo.

Adicionalmente, GENERA GASTO AL ERARIO NACIONAL. Artículo 5 y 6 del Proyecto Legislativo.

Bajo estos considerandos, la propuesta legislativa carece de necesidad normativa, al regular una materia ya comprendida en las competencias de gestión administrativa del Poder Ejecutivo —conforme a la Constitución Política del Perú y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil—, generando además una intervención indebida del legislador en aspectos técnicos y operativos que no requieren rango de ley.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-CR, QUE RECOMIENDA SU NO  
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.**

**6. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, corresponde recomendar la no aprobación del Proyecto de Ley 2515/2021-CR, comprendido en el presente dictamen.

**7. RECOMENDACIÓN**

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACION** del Proyecto de Ley 2515/2021-CR.

Sala de Comisión.

Lima, 5 de junio del 2026.



Firmado digitalmente por:  
PAREDES GONZALES Alex  
Antonio FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/06/2026 10:11:36-0500

**Alex Antonio PAREDES GONZALES**

Presidente

**Edgar TELLO MONTES**

Secretario



Firmado digitalmente por:  
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/06/2026 12:34:55-0500



Firmado digitalmente por:  
COAYLA JUAREZ Jorge  
Samuel FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/06/2026 13:40:06-0500



Firmado digitalmente por:  
MARTICORENA MENDOZA Jorge  
Alfonso FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/06/2026 15:55:08-0500

## 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”*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-CR, QUE RECOMIENDA SU NO  
APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO.**

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 2515/2021-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: 10/06/2026 11:54:43-0500



Firmado digitalmente por:  
QUIROZ BARBOZA Segundo  
Teodmiro FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 11/06/2026 12:10:25-0500



Firmado digitalmente por:  
TAIPE CORONADO Maria  
Elizabeth FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/06/2026 10:58:21-0500



Firmado digitalmente por:  
RAMIREZ GARCIA Tania  
Estefany FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/06/2026 15:54:21-0500



Firmado digitalmente por:  
JULON IRIGOIN Bva Edhit  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/06/2026 14:51:35-0500