Proyecto de Ley N° 3696/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
29 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 12:30

SUMILLA: LEY QUE AUTORIZA DE MANERA EXCEPCIONAL Y POR ÚNICA VEZ EL NOMBRAMIENTO DE LOS SERVIDORES CONTRATADOS BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS DEL MINISTERIO DE SALUD.

Proyecto de Ley

El Congresista de la República JORGE LUIS FLORES ANCACHI y los Congresistas que rubrican el presente documento, en ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE AUTORIZA DE MANERA EXCEPCIONAL Y POR ÚNICA VEZ EL NOMBRAMIENTO DE LOS SERVIDORES CONTRATADOS BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS DEL MINISTERIO DE SALUD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE LUIS FLORES ANCACHI

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto garantizar de manera excepcional y por única vez el nombramiento de los servidores contratados bajo la modalidad de locación de servicios del Ministerio de Salud.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente Ley tiene por finalidad lograr la estabilidad laboral y un trato igualitario dentro del Ministerio de Salud, entre los servidores que prestan servicios en los diversos órganos administrativos y asistenciales de salud en las entidades del Estado del Ministerio de Salud que están contratados bajo la modalidad de locación de servicios, conforme al artículo 1764, del Código Civil.

Artículo 3. Ámbito de aplicación de la ley

La presente ley es aplicable a todos los servidores contratados para prestar servicios en el Ministerio de Salud y de sus órganos dependientes, contratados bajo la modalidad de locación de servicios como: profesionales, no profesionales técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; profesionales administrativos y técnicos, y auxiliares administrativos, conductores de vehículos motorizados, vigilantes, guardianes, personal de mantenimiento, limpieza y servicios generales.

Articulo 4.- De la Comisión de Calificación y Evaluación.
El titular de la entidad, conforma mediante Resolución la Comisión de Calificación y Evaluación (CCE), con el fin de iniciar el proceso de nombramiento al personal contratado por locación de servicios.

La CCE, estará conformada por los siguientes miembros:

1.- El Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (o el que haga sus veces)
2.- El Jefe de la Oficina de Administración (o el que haga sus veces)
3.- El Jefe de Recursos Humanos (o el que haga sus veces)

La designación es al cargo, y el funcionario que ocupe la función asume de manera indelegable las responsabilidades del proceso.

Artículo 5. Requisitos
Para poder estar comprendido en los alcances de la presente Ley, los servidores deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Solicitud de parte del interesado (a), adjuntando los documentos que sustenten la contratación (contratos de locación de servicios)
2. Haber tenido vínculo de servicios, antes y durante la emergencia sanitaria y estar sirviendo en la actualidad.
3. Encontrase contratador en la modalidad de locación de servicios (servicios no personales) por un período de los últimos dos (2) años de manera continua y tres (3) años de manera discontinua.
4. Haber sido contratado en la entidad mediante un proceso regular de acuerdo a ley.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE LUIS FLORES ANCACHI

Artículo 6. Reconocimiento de tiempo de servicios
La CCE, evalúa el expediente del solicitante para calificar el tiempo de los servicios prestados de los solicitantes; se brinda prioridad y orden de méritos según grupos ocupacionales a los servidores con mayor cantidad de tiempo laborando en la entidad y de forma ininterrumpida.

Artículo 7. Sobre el nombramiento.
Con la finalidad de cumplir el nombramiento; y una vez cumplido con los requisitos, se produce de manera automática el nombramiento de los servidores profesionales, no profesionales técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; profesionales administrativos y técnicos, y auxiliares administrativos, conductores de vehículos motorizados, vigilantes, guardianes, personal de mantenimiento, limpieza y servicios generales, en un periodo de hasta seis (6) meses, desde el inicio del proceso de evaluación que establece la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto de cada unidad operativa del MINSA, sin demandar recursos al tesoro público, ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios de salud, y respetando las disposiciones legales presupuestales.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA. - El Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Salud, establecen la Reglamentación dentro del plazo de 90 días calendarios de publicada la presente Ley.

Lima, noviembre de 2022

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE LUIS FLORES ANCACHI

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

ELVIS HERNAN VERGARA MENDOZA
VOCERO PARLAMENTARIO TITULAR
BANCADA "ACCION POPULAR"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3696-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

La informalidad laboral es un problema estructural muy grave en nuestro país. Sucede, en mayor medida, en el sector privado, pero también en el público. Se da cuando una persona que presta servicios como trabajador dependiente no es reconocida como tal, pues en vez de estar en planillas es contratado vía locación de servicios (honorarios) o simplemente labora sin contrato. La consecuencia: personas que no tienen acceso a beneficios laborales (CTS, vacaciones, gratificaciones, asignaciones, etcétera) ni acceso a la seguridad social (pensiones y seguro de salud).[1]

Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) publicó el informe, el reto de la formalidad en el sector público peruano, en el que deja en claro que si bien la informalidad laboral es un problema presente principalmente en empresas del sector privado (55% de informalidad), no es ajeno al sector público peruano (11% de informalidad).

A partir de información de la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el informe de Servir señala que existen 170,000 personas que prestan servicios para el Estado peruano en condición de locadores de servicios. La modalidad de locación de servicios es un contrato civil, no laboral, regulada por el artículo 1764 del Código Civil y normas complementarias. Supone la contratación de personas para servicios específicos que deben realizarse en un plazo determinado. En consecuencia, la locación de servicios puede ser regular siempre que se trate de prestaciones autónomas; es decir, sin subordinación y de manera independiente.

Citando la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el informe de Servir calcula que de los 170,000, unos 150,000 prestarían servicios como locadores aun cuando tendrían condición de subordinados y relación de dependencia. Por tanto, serían informales en el sector público. Así, se estima que el nivel de informalidad laboral en los tres niveles de gobierno es, en promedio, de 12%; el mayor porcentaje se registra en los gobiernos locales, donde el 26% del total de trabajadores tiene dicha condición; seguido del gobierno nacional (13%) y los gobiernos regionales (6%).

La presencia irregular de locadores en el Estado se explicaría –al igual que en el caso de los CAS– por la ausencia de una debida planificación en el contexto de las restricciones de la Ley de Presupuesto para contratar personal en planilla o para contratar personal CAS en los proyectos de inversión pública. Dada la mayor flexibilidad para contratar locadores, en comparación con los trámites

[1] https://elperuano.pe/noticia/58399-locadores-en-el-sector-publico

requeridos para contratar personal subordinado, las entidades optan indebidamente por contratar locadores.

¿Qué efectos supone en la práctica esta situación? Francisco Longo (*) realiza una caracterización de las burocracias latinoamericanas describiendo un tipo al que denomina burocracia clientelar, la cual se caracteriza por su baja autonomía y capacidad, lo que genera una alta rotación en el sector público en muchos casos, basado en criterios de confianza o afiliación partidaria[2].

Longo encuentra, además, una marcada correlación entre sistemas de burocracia clientelar y el desarrollo de mercados económicos y financieros, eficacia en la provisión de los sistemas de salud y Educación, entre otros. Y es que trabajar en condición de locadores o servicios de terceros hace vulnerable la relación laboral, y deviene –incluso– en que una persona termine adoptando decisiones que no comparte, solo porque su jefe –que sabe de su precaria situación laboral.

En el ámbito de los colaboradores surgen también otros problemas. La ausencia de un vínculo laboral formal impide que una persona –por su condición laboral precaria– pueda planificar su desarrollo personal y familiar. Por otro lado, al interior de las organizaciones públicas existe un conjunto de prácticas diferenciadas que afectan exclusivamente a quienes tienen condición de informalidad laboral, lo que termina acentuando aún más dicha situación y genera un círculo vicioso para las organizaciones y las personas. Es ahí que la reforma del servicio civil vuelve a tener un especial sentido para acabar con este tipo de situaciones[3].

Fundamentos Constitucionales

A nivel internacional, existen diversos instrumentos normativos que se encargan de garantizar los derechos laborales, dentro de estos marcos debemos recordar que el Estado peruano forma parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en el marco de las Naciones Unidas (ONU) en 1966 y ratificado por nuestro país. Dicho instrumento normativo en su artículo número 1 en su numeral 6 señala que:

> *"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva,*

[2] Francisco Longo (*)
[3] https://elperuano.pe/noticia/58399-locadores-en-el-sector-publico

en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana."

Ahora, desarrollando en base al marco normativo interno, encontramos en nuestra Constitución Política del Perú, reconoce una serie de derechos en relación al trabajo que es motivo de la exposición de nuestra iniciativa legislativa como son:

Artículo 1°:

"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"

Artículo 2°:

"*Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole."*

Artículo 23°:

"El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador."

Artículo 24°:

"El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores."

Artículo 26°:

"En la relación laboral se respetan los siguientes principios:1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley. 3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma."

Por otro lado, el Decreto Supremo N°001-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado
de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, Decreto Legislativo N°650, en su
artículo 1°establece que:

> *"La compensación por tiempo de servicios, tiene la calidad de beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia".*

Este beneficio funciona como una especie de ahorro forzoso que permite cubrir las necesidades del trabajador y su familia mientras se reincorpora al mercado laboral, después de la extinción de su relación laboral.

Lo señalado anteriormente fue ratificado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N°03052-2009-PA/TC-Callao, en el sentido siguiente:

> *"La compensación por tiempo de servicios tiene calidad de beneficio social de previsión para poder sobrellevar una futura contingencia. De aquí que el no pago por parte del empleador; o el no cobro por parte del trabajador, lo que en la realidad fáctica vendría a serlo mismo, pone en grave peligro la subsistencia o por lo menos la vida digna que se le reconoce al trabajador y a su familia, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como en otros pactos internacionales y/a propia Constitución (.)"*

> *'Si el caso fortuito o la fuerza mayor son de tal gravedad que implican la desaparición total o parcial del centro de trabajo, el empleador podrá dentro del plazo de suspensión a que se refiere el artículo 15°, solicitar la terminación de los respectivos contratos individuales de trabajo... "(Poder Ejecutivo, 1997)*

¿Qué es el régimen laboral de locación de servicios y como se expresa en nuestro país?

El régimen de locación de servicios es un régimen contractual de naturaleza civil, regulado por el artículo 1764 del Código Civil, que le da al trabajador estatal la calidad de "contratista", cuando en realidad está sometido a un horario de trabajo y todos los elementos de subordinación de cualquier trabajador dependiente de la administración pública.

En ese sentido, este régimen permite el fraude laboral, y desconoce muchos derechos laborales a los trabajadores del sector, entre estos: C.T.S., gratificaciones legales, utilidades, vacaciones, licencia por maternidad y paternidad, seguro social de salud, además de imposibilitarles el derecho a

formar sindicatos para velar por mejores condiciones laborales y ejercer su derecho de libertad sindical.

En el Perú, según la información de la Autoridad Administrativa SERVIR, tenemos más de 170 mil trabajadores estatales contratados bajo la modalidad de locación de servicios que sufren también el retraso de salarios y precariedad extrema.

Este tipo de contratación laboral en el Estado precariza el derecho de los trabajadores estatales y el de sus familias. La adopción de este régimen civil en la contratación laboral tuvo la finalidad de disminuir la carga presupuestaria en planillas bajo una visión patronal del Estado, a cargo del ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio muy vinculado a las prioridades del Gremio Empresarial CONFIEP, y que ha priorizado las millonarias compras y el pago millonario a concesionarios de obras de construcción vinculados a este mismo gremio empresarial pero no el pago de planillas.

El régimen de locación de servicios atenta contra el derecho humano al trabajo digno, motivo por el cual consideramos que debe ser eliminado de la administración pública.

El derecho al trabajo digno es un derecho humano, y está contemplado en diversos tratados que el Perú ha suscrito, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual, en el artículo 23 menciona que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; que toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios, así como a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el artículo 6, prevé el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y los Estados tienen la obligación de implementar medidas adecuadas para garantizar este derecho. El artículo 8 de este tratado desarrolla la importancia de la formación de sindicatos, y su estrecho vínculo con el derecho al trabajo digno. Así, en el artículo 8.1 se menciona que los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. (..)

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales, y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática (..) para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga.

De igual forma, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XIV, establece que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

Por otro lado, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en los artículos 6 y 7 prescribe también que el derecho al trabajo es un derecho humano, y establece que la estabilidad laboral de los trabajadores en sus empleos forma parte de este derecho, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. Este tratado establece la obligación a los Estados de proteger al trabajador de los despidos injustificados, reconociendo el derecho que el trabajador tiene a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional; seguridad e higiene en el trabajo.

El Estado Peruano no ha estado cumpliendo estás obligaciones y por el contrario favorece regímenes de contratación que precarizan derechos y vulneran gravemente el derecho al trabajo.

Considerando lo que mencionas ¿Qué crees que debería hacerse para revertir la situación de los trabajadores sujetos a este régimen de locación de servicios?

El estado debería ordenar, a través de una ley, el nombramiento de todo el personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, régimen de terceros, los cuales deberían asumir la condición de trabajadores estables, dada la naturaleza de subordinación que estos trabajadores tienen respecto a la administración pública.

En consecuencia, todos los trabajadores contratados como locación de servicios tendrían que ser nombrados de acuerdo al régimen en este caso para el DL 276. Todos los salarios adeudados a estos trabajadores deberían ser reconocidos dentro del nuevo régimen de estabilidad laboral, con el reconocimiento de todos los derechos laborales correspondientes, y la facultad de ejercer su derecho a la afiliación sindical. Además, debería prohibirse la implementación de contratos de locación de servicios en las instituciones del Estado.

¿A quiénes beneficiaria esta medida y como se debería aplicar?

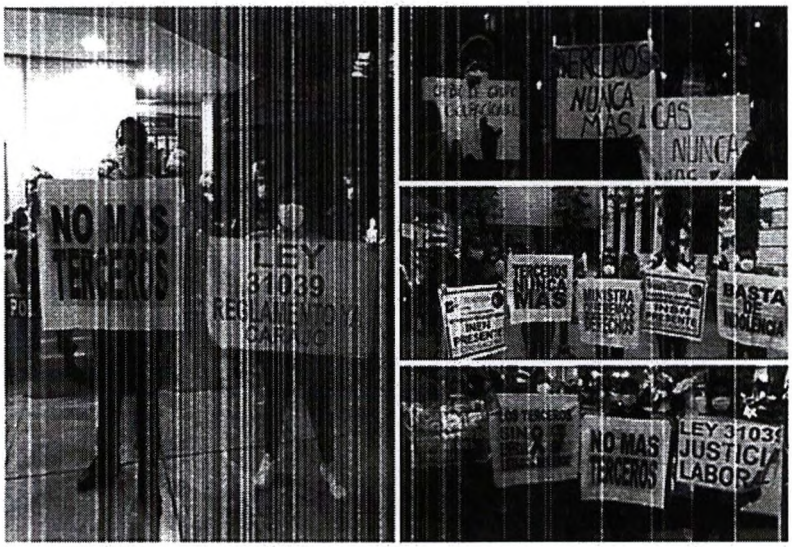
Beneficiaria a todos los trabajadores estatales, técnicos, profesionales y administrativos que se encuentran laborando sujetos al régimen de locación de

servicios (régimen de terceros) en todas las diferentes unidades orgánicas del MINSA.

Consideramos que la incorporación de los trabajadores contratados mediante locación de servicios se tendría que efectuar de manera progresiva (no menor a dos año), favoreciendo el progresivo nombramiento en base al orden de prelación de tiempo de servicios y conforme a las necesidades de la institución.

Consideramos que el Estado y los diversos gobiernos han asumido dogmáticamente la lógica neoliberal y patronal basada en la idea de disminuir la carga presupuestaria en planillas, lo cual los lleva a reducir el gasto público precarizando el trabajo de miles de trabajadores sujetos al régimen de locación de servicios y al régimen CAS. Sin embargo, vemos que esa discrecionalidad en el gasto público desaparece cuando, desde el Estado se priorizan millonarias compras poco auditadas, y el pago millonario a concesionarios de obras de construcción vinculados a gremios empresariales como la CONFIEP, empresas cuyos gerentes generales actualmente se encuentran investigados por delitos de corrupción contra la administración pública y lavado de activos.

Hay entonces una enorme complicidad política por parte de los políticos de turno y los altos funcionarios del Estado para no dar una solución a este problema que afecta a miles de trabajadores. Por esa razón, los trabajadores del régimen CAS y de locación de servicios han salido a luchar y están empezando a conquistar sus derechos[4].



Fotos: LID Perú

Se pidió a Sunafil fiscalizar a gobiernos locales que contratan a personal obrero bajo locación de servicios.

[4] https://www.laizquierdadiario.pe/En-el-Peru-tenemos-mas-de-170-mil-trabajadores-contratados-bajo-la-modalidad-de-locacion-de

Diferencias en la formación del Derecho

Tenemos claro que las normas son creadas para reconocer igualdad y ser dirigidas a una generalidad de sujetos, como también pueden ser creadas para establecer distinciones. Por eso, nos parece importante mencionar cómo son reflejadas las diferencias en el derecho.

Estas diferencias pueden ser justificadas o no justificadas. Son justificadas, cuando dichas distinciones normativas se producen en base a la naturaleza de las cosas (art. 103 de la Constitución) atendiendo singulares características o condiciones de determinados sujetos o grupos. Las diferencias justificadas se pueden establecer de tres maneras, en la norma (Constitucional o de cualquier otro rango): la primera es reconociendo derechos, por ejemplo, la atención preferencial a los minusválidos o madres embarazadas, la protección especial para el trabajo infantil, las ventajas tributarias en aquellas zonas donde la actividad empresarial no llega; la segunda es no reconociéndolos, como en el caso de los trabajadores de la microempresa a los cuales no se les reconoce el acceso a un seguro complementario de trabajo de riesgo; y la tercera es prohibiéndolos, como la restricción que tienen los jueces o los policías para realizar una huelga. Cuando se produce una diferencia justificada se genera una equidad.

Cuando estas diferencias son no justificadas, habría que realizar una distinción adicional, es decir, dichas diferencias podrían ser desigualdad o discriminación. La primera (desigualdad) es una distinción que carece de justificación; la segunda (discriminación), en cambio, no carece de justificación, pero está basada en algún motivo proscrito (sexo, raza, creencias, orientación sexual, discapacidad, entre otras), motivos que históricamente han producido aberración y calamidad del hombre contra el hombre y que los Estados han rechazado de manera tajante y expresa.

No puede confundirse desigualdad y discriminación. Existe la afectación a un derecho si a un joven no le permiten la admisión a una universidad pública, a pesar de haber logrado una calificación de mérito que permite su ingreso, por el hecho que sus padres son acaudalados económicamente y, por tanto, tienen los recursos para solventar su educación en cualquier universidad privada. Sin embargo, los motivos que generan dicho acto no pueden considerarse discriminación (en el sentido que hemos explicado). Los recursos económicos de los padres no son causas proscritas, ya que no están inclusos en el grupo de causas de "otra índole" (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 38).

Igualdad y diferencia en el orden jurídico: principio de igualdad

Al hablar de ordenamiento jurídico, la igualdad y la diferencia - explicadas de forma genérica - siempre se reflejarán en términos de igualdad, incluso para establecer diferencias. No se encontrará un derecho a la diferencia, pero si un derecho a la igualdad (art. 2, numeral 2 CPP); y si se establecen distinciones

(art. 103 CPP), las mismas tienen el fin de brindar igual trato a un grupo de iguales y, diferente, a un grupo de diferentes, para que a los integrantes de cada grupo se trate con igualdad, bajo sus mismas reglas.

En la actualidad, la igualdad tiene tres identidades, que le otorgan distintas funciones: es Principio, es Derecho y Valor Superior. Todas estas identidades y funciones tienen carácter constitucional. Reflexionaremos de forma breve sobre el derecho, principio y valor de la Igualdad ante la ley en su dimensión de igualdad en la creación de la ley - de evidente origen liberalista, pero que iría evolucionando con aportes de la política social – al momento de establecer diferencias.

La ley no puede asumir que todos los individuos son iguales, no puede atribuirles los mismos derechos y obligaciones, si es que se busca un bienestar público (progreso social y económico). En ese sentido, el legislador debe revisar los objetivos de las normas que pretende hacer vigentes, identificar al grupo de sujetos sobre los que pretende aplicarla y evaluar las posibles consecuencias de su aplicación. Esta evolución de la igualdad en la ley ha permitido la segmentación del derecho, el derecho al trabajo y el derecho al consumidor son dos grandes ejemplos; además, ha inspirado herramientas para combatir la desprotección social, como las medidas de discriminación positiva.

Resulta notorio que, el Estado podría configurar distinciones que, desde un primer plano, podrían resultar no justificadas. Ante estas situaciones, considerando el fundamento jurídico 2 del fallo de nuestro Tribunal Constitucional, recaído sobre el expediente N.° 00018-2003-AI/TC, Gutiérrez y Sosa (2005) sostienen que el citado colegiado indica que no existen conflicto entre la igualdad ante la ley y las normas diferenciadoras, siempre que se cumpla con una serie de condiciones, tales como la concurrencia de distintos supuestos que hagan necesaria una distinción; la existencia de un fin determinado; la razonabilidad que la sostenga, la existencia de proporcionalidad – es decir: correspondencia entre los supuestos de hecho y el fin; y, finalmente, racionalidad, que supone una relación coherente de las situaciones, los medios utilizados y su finalidad.

Toda norma diferenciadora debe validar su existencia conforme al test de proporcionalidad, herramienta que sirve para analizar la constitucionalidad de las disposiciones que limitan derechos o que establecen distinciones, que en críticas de la doctrina nacional ha sido usado de forma desordenada por el Tribunal Constitucional (Rubio, 2011); y, que con la sentencia del Tribunal Constitucional N° 0045-2004-PI-TC consolidó su estructura, de la siguiente forma:

1. La intervención en el principio-derecho igualdad
2. Determinación de la intensidad de la intervención
3. El fin del tratamiento diferente
4. Examen de la idoneidad del tratamiento diferente
5. Examen de necesidad
6. Examen de proporcionalidad en sentido estricto

II. ANÁLISIS COSTO — BENEFICIO

En principio, para la implementación de la propuesta legislativa no generaría un costo directo al Estado, por cuanto consiste en nombrar a los servidores contratados para prestar servicios en el Ministerio de Salud y de sus órganos dependientes, contratados bajo la modalidad de locación de servicios como: profesionales, no profesionales técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; profesionales administrativos y técnicos, y auxiliares administrativos, conductores de vehículos motorizados, vigilantes, guardianes, personal de mantenimiento, limpieza y servicios generales con contrato de locación de servicios del personal de salud del MINSA debido a que estas contrataciones realizadas hasta la fecha cuentan con presupuestos asignados con antelación y permanentes.

Asimismo, el presente proyecto de ley busca la estabilidad laboral por servidores que prestan sus servicios por muchos años y a subordinación, así como mitigar el pánico ante la pérdida de la estabilidad laboral del personal de salud además de favorecer la lucha frente a las consecuencias negativas, ya que establece mecanismos legales para mitigar sus efectos sociales y económicos.

III.- EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta propuesta no contraviene o transgrede ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico y se enmarca dentro de los alcances de la Constitución Política del Perú y busca defender los derechos a los servidores con contratos de locación de servicios a fin de garantizar la estabilidad laboral y respetar sus derechos de los servidores contratados para prestar servicios en el Ministerio de Salud y de sus órganos dependientes, contratados bajo la modalidad de locación de servicios como: profesionales, no profesionales técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; profesionales administrativos y técnicos, y auxiliares administrativos, conductores de vehículos motorizados, vigilantes, guardianes, personal de mantenimiento, limpieza y servicios generales a fin de que se evite la discriminación que actualmente vienen enfrentando en el día a día los trabajadores que laboran en el MINSA

IV.- RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ESTADO EXPERSADO EN EL ACUERDO NACIONAL

Política 11, de "Igualdad de oportunidades sin discriminación" tiene por objeto combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades, dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social.

Política 14, de "Acceso al empleo digno y productivo" que tiene por objeto que el Estado busque mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas además del acceso a la seguridad social para permitir una vida digna del trabajador sea en el ámbito público o privado".

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE LUIS FLORES ANCACHI

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República