



Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Proyecto de Ley \_\_\_\_\_

## Ley del personal de suplencia de EsSalud

Los congresistas del Grupo Parlamentario **Juntos por el Perú** que suscriben, a propuesta de la legisladora **Isabel Cortez Aguirre**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa prevista en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y concordante con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

### I. PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:

#### LEY QUE MODIFICA LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125 Y CONTEMPLA CRITERIOS SOBRE PERSONAL DE SUPLENCIA DE ESSALUD

##### Artículo 1°. - Objetivo de la ley

La presente norma, modifica la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, e incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral, a plazo indeterminado, el contrato de trabajo bajo la modalidad de suplencia de los trabajadores o servidores que desarrollan o han desarrollado labores en el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) y cumplan los requisitos de la presente ley.

##### Artículo 2°. - Modificación de Décima Disposición Complementaria Final de la Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, Ley N° 31125.

Modifíquense la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, Ley N° 31125, en los siguientes términos:

#### DÉCIMA. Personal de suplencia de EsSalud

El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), **que mantenga vínculo laboral por dos años continuos o tres discontinuos y haya ingresado a la Entidad mediante concurso público**, pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen.





Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

### Artículo 3.- Implementación

Lo dispuesto en la presente norma no demanda recursos al tesoro público, ni afecta el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos; por cuanto, se trata de plazas debidamente presupuestadas.

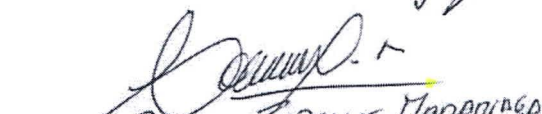
### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

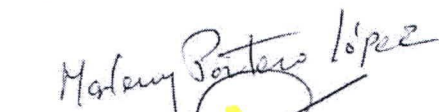
#### Única. Vigencia de la Ley

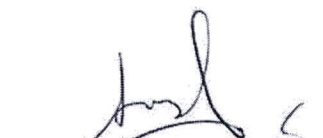
La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano y en tanto dure la declaratoria de emergencia, regulada en el artículo 2 de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

  
E. REFUNDADO

  
ISABEL CORTEZ AGUIRRE  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

  
CARLOS ZEBALLOS MADARIAGA

  
MARLENE PORTERO LOPEZ

  
SIGRID BAZÁN NARRO  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

  
RUTH LUQUE IBARRA  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

  
RUTH LUQUE IBARRA  
Directiva Portavoz Titular  
Grupo Parlamentario Unidos por el Perú  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1.- Contextualización y situación de los trabajadores

La pandemia ocasionada por la COVID -19, ha tenido efectos negativos a escala mundial sin precedentes, tanto en el aspecto sanitario, la economía, así como también en el mercado laboral. Nuestro país no ha sido la excepción, la pandemia, ha develado la precaria situación en la que se encuentra nuestro sistema sanitario, lo vulnerable de nuestra economía y sobretodo la debilidad en el ámbito laboral.

Según la Nota Técnica País, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de setiembre de 2020, haciendo una valoración del impacto de la COVID- 19 en el empleo y los ingresos laborales, indica a modo de balance que, "Perú es uno de los países más afectados por la pandemia de la COVID- 19 tanto en los ámbitos sanitarios como en lo económico y laboral. A nivel nacional, el periodo más crítico fue el segundo trimestre abril-junio 2020; la población ocupada se redujo en más de 6 millones de personas y la tasa de desocupación se elevó a 8, 8%"<sup>1</sup>.

Dentro de ellos, el sector salud es uno de los que ha llevado la peor parte, al déficit en infraestructura, equipos, instrumentos, implementos médicos; se suma el problema de los recursos humanos, el mismo que a la fecha se encuentra en una brecha muy alta por cubrir, y se agrava por el impacto de la pandemia y el contagio por COVID - 19, pues estando en estas condiciones, les ha tocado afrontar en la primera línea, la dura batalla frente al virus. Los resultados, inevitablemente iban a ser desalentadores entre el personal de salud peruano, afectando su autoestima y la pérdida de muchos profesionales.

En ese marco se encuentran también los trabajadores con contrato de suplencia de ESSALUD. En el año 2020, el Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud solicitó a la Gerencia General de las Personas de ESSALUD la relación del personal con contrato de suplencia, en función a ello, se sabe que se contaba –aproximadamente- con un total de 219 trabajadores enfermeros y 401 médicos con contrato de suplencia a nivel nacional; de los cuales muchos de ellos tienen más de 2 años continuos trabajando con ese contrato, pero muy pocos llegan a los 5 años ininterrumpidos, requisito que exige la Ley 31125- ley que se busca modificar mediante la presente propuesta- para poder pasar a contrato a plazo indeterminado.

En ese contexto, se entiende la propuesta de modificatoria de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, toda vez que, si bien con la ley en mención se pueden apreciar esfuerzos por corregir algunas debilidades en el campo normativo, no se ha logrado todavía atender la problemática de manera integral. Esto conlleva a

<sup>1</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), "Nota Técnica país: Perú, Impacto de la COVID- 19 en el empleo y los ingresos laborales", pág. 25.



seguir dejando a los trabajadores de salud en una situación vulnerable con resultados que son evidentes y con mayor claridad a raíz de la pandemia.

Entonces, sin duda existe un déficit por cubrir en la brecha de recursos humanos, tal como lo describíamos en los párrafos anteriores, el cual alcanza a varios profesionales que se encuentran desarrollando labores en el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) en la modalidad de contrato por suplencia; modalidad de contrato que no les garantiza beneficios laborales, así como tampoco puntajes para el acceso a nuevos concursos públicos; con el agravante que, una vez culminada la relación laboral con la entidad, pierden su empleo sin opción a renovación.

## **2.- Fundamentación de la propuesta de cambio normativo**

La Constitución Política del Perú de 1993, ampara nuestra iniciativa, pues desarrolla en su artículo 22, la voluntad del legislador, interpretando con idoneidad las necesidades de nuestra clase trabajadora, estableciendo con claridad que, "el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona"<sup>2</sup>.

Ello en concordancia con los tratados y acuerdos internacionales de los cuales nuestro país forma parte, en materia de derechos humanos; entre ellos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocido como "Protocolo de San Salvador", específicamente a su artículo 7, el cual dispone sobre las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo que, "los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: (...) d) La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación (...)"<sup>3</sup>.

Como podemos apreciar, el bloque de constitucionalidad desarrolla el principio de continuidad de la relación laboral; es decir, valora la contratación a plazo indeterminado como la regla general y que el uso de la contratación temporal en cada caso concreto podrá ser justificado su grado de excepcionalidad, tomando en cuenta la necesidad y los límites normativos a los que se sujetan.

En esa línea, el artículo 4, del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR señala, "en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 22 (...).

<sup>3</sup> OEA. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador".



a plazo indeterminado"<sup>4</sup>, no únicamente reconoce el contrato de trabajo, sino que también imperativamente presume su carácter indeterminado.

Entonces, siguiendo esta lógica, el abogado Elmer Arce Ortiz señala, "es cierto que la presunción del artículo 4 de la LPCL reconoce tímidamente la predilección por la contratación indefinida, pero también es cierto que los instrumentos, a menudo muy sutiles, utilizados para desmontar el principio de estabilidad en la contratación han causado grandes estragos en él"<sup>5</sup>.

En ese sentido, no es suficiente un reconocimiento de la presunción de un contrato a plazo indeterminado, se requiere además que las normas que complementan la regulación de las diversas formas de contratación vayan en esa línea y refuercen la estabilidad laboral.

Esto nos parece que debe someterse a debate y encontrar una solución, no inventándolas sino partiendo de la realidad de nuestro propio ordenamiento jurídico, una de ellas, radica en lo dispuesto por la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, mediante la cual se incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o del Decreto Legislativo 276, según corresponda, a los trabajadores que tengan contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo.

En ese mismo sentido, se encuentra lo establecido por el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el cual regula en su artículo 15<sup>6</sup>, que una vez transcurrido tres (3) años consecutivos de contrato permanente con la entidad podrá acceder a la Carrera Administrativa; o también podríamos encontrar la protección de los derechos de los servidores frente al despido trayendo a colación la Ley 24041<sup>7</sup>, la cual establece que, los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente que tengan más de un (1) año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas disciplinarias. Como podemos notar, ya el sector público implementa políticas de reconocimiento de derechos

<sup>4</sup> DECRETO SUPREMO N° 003-97-TR, "Texto Único Ordenado del D. Leg. 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral". Artículo 4 (...).

<sup>5</sup> Arce Ortiz, E. "Derecho individual del trabajo en el Perú Desafíos y deficiencias", 3ra. Edición, págs. 153-154.

<sup>6</sup> Artículo 15 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público: "La contratación de un servidor para realizar labores administrativas de naturaleza permanente no puede renovarse por más de tres años consecutivos. Vencido este plazo, el servidor que haya venido desempeñando tales labores podrá ingresar a la Carrera Administrativa, previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante, reconociéndosele el tiempo de servicios prestados como contratado para todos sus efectos".

<sup>7</sup> Artículo 1 Ley N° 24041: "Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N.º 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley".



y a efectos de contribuir a fomentar el principio de igualdad entre los trabajadores del Estado debemos aplicar excepcionalmente la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral, a plazo indeterminado, el contrato de trabajo bajo la modalidad de suplencia de los trabajadores o servidores que desarrollan o han desarrollado labores en el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud), durante el Estado de Emergencia Sanitaria.

De manera particular esta situación no es ajena en EsSalud, ya en el año 2011, mediante Resolución de Gerencia Central n.º 045-GCGP-OGA-ESSALUD-2011, de fecha 13 de enero de 2011, la Gerencia de Administración de Personal de EsSalud, resolvió en su artículo 1, "Disponer que, el personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR, contratado a modalidad de servicio específico (plazo fijo) que cuente con uno (1) o más años de servicios prestados a la institución al 31 de diciembre de 2010, pase a la condición de contratado a plazo indeterminado"; por consiguiente, por motivos de necesidad, por motivos de fuerza mayor a raíz de la pandemia, con mucha mejor razón debe el Estado Peruano dotar de mejores condiciones laborales a su personal de salud.

En ese contexto, siendo el contrato por suplencia un contrato sujeto a modalidad el cual lo encontramos regulado en el artículo 61, del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR, con los siguientes preceptos:

**Artículo 61.- Contrato de Suplencia**

*"El contrato accidental de suplencia es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador con el objeto que este sustituya a un trabajador estable de la empresa, cuyo vínculo laboral se encuentre suspendido por alguna causa justificada prevista en la legislación vigente, o por efecto de disposiciones convencionales aplicables en el centro de trabajo. Su duración será la que resulte necesaria según las circunstancias.  
(...)"*

Asimismo, del cuerpo normativo citado, en su artículo 74, encontramos el plazo máximo para la contratación bajo la modalidad de contrato de suplencia, señalando expresamente de la siguiente manera:

**Artículo 74.- Plazo máximo de contratación.**

*"Dentro de los plazos máximos establecidos en las distintas modalidades contractuales señaladas en los artículos precedentes, podrán celebrarse contratos por periodos menores pero que sumados no excedan dichos límites.*

*En los casos que corresponda, podrá celebrarse en forma sucesiva con el mismo trabajador, diversos contratos bajo distintas modalidades en el centro de trabajo,*



Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

*en función de las necesidades empresariales y siempre que en conjunto no superen la duración máxima de cinco (5) años".*

En ese marco, la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, Ley N° 31125, establece que: "El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), que mantenga vínculo laboral ininterrumpido durante cinco (5) años, cuente con plaza presupuestada y considerada en el cuadro de asignación de personal pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen". Sin embargo, debe tomarse en cuenta que este parámetro establecido en el régimen del Decreto Legislativo 728 es para la actividad privada, por lo que debería hacerse una distinción cuando se trata de trabajadores que si bien están bajo ese mismo régimen, desarrollan sus labores en el sector público.

La presente propuesta legislativa propone la modificación de dicha disposición, de tal forma que, "el personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), **que mantenga vínculo laboral por dos años continuos o tres discontinuos y haya ingresado a la Entidad mediante concurso público a una plaza debidamente presupuestada** pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen. **Los plazos se computan a partir de la fecha de publicación de la presente norma**".

Lo anterior se sustenta en la emergencia sanitaria, en tanto es una medida excepcional para los trabajadores con contrato de suplencia en EsSalud que va en la misma línea que la ley 31131 mediante la cual se considera que los trabajadores que tengan contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuos son incorporados al régimen 728 o 276, según corresponda; así como lo establecido por el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el cual regula que una vez transcurrido tres (3) años consecutivos de contrato permanente con la entidad, podrá acceder a la Carrera Administrativa.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que bajo el principio de primacía de la realidad – principio reconocido en variada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre ellas, la sentencia recaída en el expediente N.° 03710-2005-PA/TC -, es posible que un contrato se desnaturalice si es que se verifica en los hechos que el trabajador de suplencia viene desarrollando funciones adicionales a las que fue requerido al sustituir al titular del puesto.

Por último, se sabe que es política en EsSalud que, para acceder a una plaza en la modalidad de suplencia, el profesional debe ser previamente sometido a un concurso público, pasando por un proceso de selección y sus etapas de: evaluación curricular, psicotécnica, conocimientos y entrevista personal; esto concordante con los principios generales de acceso al empleo público.



## **I. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO**

El impacto de la presente iniciativa legislativa resulta favorable en la medida en que, sin irrogar costo alguno al erario nacional, se fortalecerá los derechos fundamentales de los trabajadores o servidores que desarrollan o han desarrollado labores en el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud), durante el Estado de Emergencia Sanitaria, en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral, bajo la modalidad de contrato de trabajo por suplencia.

Asimismo, cabe precisar que las plazas hoy cubiertas bajo la modalidad de contrato por suplencia, se encuentran debidamente presupuestadas; por consiguiente, su implementación se financia con cargo al presupuesto de EsSalud.

## **II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa legisla modifica la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma; y de manera excepcional incorpora a los trabajadores o servidores de EsSalud, al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral, a plazo indeterminado, el contrato de trabajo bajo la modalidad de suplencia.

## **III. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL**

Resulta de trascendencia indicar que, la presente iniciativa legislativa guarda vital relación con los lineamientos generales del Acuerdo Nacional en la búsqueda por lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible; los cuales guían el horizonte para la gobernabilidad democrática en el país.

En tal sentido, en el marco de la Décimo Cuarta Política de Estado, en la cual se propone el acceso al empleo pleno, digno y productivo, el Estado se compromete "a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible"<sup>8</sup>, política que suscribimos a través de la presente iniciativa.

<sup>8</sup>ACUERDO NACIONAL, Políticas de Estado: <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/i- equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/>