



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario de la consolidación de nuestra independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 29 de octubre de 2024

**OFICIO N° 000759-2024-SERVIR-PE**

Señora

**LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**

Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General  
de la República  
Congreso de la República  
Presente. -

Asunto : Opinión técnica respecto del *Proyecto de Ley 8474/2023-CR, "Ley para el reconocimiento del vínculo laboral permanente bajo el régimen laboral principal de ESSALUD a los trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores durante la emergencia sanitaria"*

Referencia : Oficio 00101-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita a la Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR opinión técnica sobre el *Proyecto de Ley 8474/2023-CR, "Ley para el reconocimiento del vínculo laboral permanente bajo el régimen laboral principal de ESSALUD a los trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores durante la emergencia sanitaria."*

Al respecto, se remite el Informe Técnico N° 001497-2024-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, a través del cual se emite la opinión solicitada con relación al citado Proyecto de Ley.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado por

**GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**

Presidente Ejecutivo

Consejo Directivo

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: C8858PC



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario de la consolidación de nuestra independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 21 de octubre de 2024

## **INFORME TECNICO N° 001497-2024-SERVIR-GPGSC**

A : **GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**  
PRESIDENTE EJECUTIVO

De : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**  
GERENTA DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Proyecto de Ley N° 8474/2023-CR, Ley para el reconocimiento del vínculo laboral permanente bajo el régimen laboral principal de ESSALUD a los trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores durante la emergencia sanitaria

Referencia : Oficio 00101-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, solicita emitir opinión respecto del Proyecto de Ley N° 8474/2023-CR, Ley para el reconocimiento del vínculo laboral permanente bajo el régimen laboral principal de ESSALUD a los trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores durante la emergencia sanitaria (en adelante, el Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

### **I. Competencias de SERVIR**

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023<sup>1</sup> crea a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH) atribuyéndole entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de aplicación de dicho sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

### **II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1 El Proyecto de Ley tiene por objeto: *"reconocer el vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en EsSalud durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú"*.

<sup>1</sup> Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE



- 2.2 Conforme lo establecido en el artículo 2 de la propuesta legislativa, se considera trabajadores asistenciales a todos aquellos profesionales y técnicos de la salud que brindaron servicios directos de atención a pacientes en establecimientos de ESSALUD bajo contratos de tercerización o locación de servicios durante la emergencia sanitaria. En relación a ello, el artículo 3 reconoce como trabajadores con vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad a los trabajadores asistenciales mencionados previamente, siempre que cumplan con los requisitos y criterios establecidos en la normativa laboral vigente para la determinación de un vínculo laboral permanente.
- 2.3 Por su parte, el artículo 4 del Proyecto de Ley dispone que los trabajadores reconocidos conforme a esta ley gozarán de todos los derechos laborales establecidos por la legislación vigente para los trabajadores con vínculo de naturaleza permanente en ESSALUD según su régimen principal, incluyendo, pero no limitándose a: seguridad social, jornada laboral, descansos remunerados, vacaciones, y demás beneficios laborales correspondientes.
- 2.4 El artículo 5 establece que las disposiciones financieras necesarias para la implementación de esta ley serán contempladas en el presupuesto de ESSALUD, sin generar gastos adicionales al presupuesto del Estado. Asimismo, el artículo 6 indica que la presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".
- 2.5 Asimismo, el proyecto de Ley cuenta con dos Disposiciones Complementarias, la primera dispone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y ESSALUD deberán establecer los procedimientos y normativas necesarias para la aplicación efectiva de la presente ley. La segunda señala la derogación de todas las normativas que contravengan lo dispuesto en la presente Ley.
- 2.6 La Exposición de Motivos desarrolla lo siguiente:

*"La justificación del proyecto de ley se sustenta en la necesidad urgente de reconocer y proteger los derechos laborales del personal asistencial de EsSalud que ha trabajado bajo condiciones de precariedad durante la emergencia sanitaria. Los trabajadores asistenciales han sido fundamentales en la atención a los pacientes afectados por COVID-19, enfrentando riesgos significativos para su salud personal sin contar con la seguridad y estabilidad laboral necesarias.*

*Además, la normativa actual presenta vacíos que han llevado a una situación de desigualdad e injusticia para estos trabajadores, quienes merecen condiciones laborales dignas y reconocimiento por su contribución vital a la sociedad peruana.*

*La ley propuesta busca corregir estas deficiencias y establecer un marco claro y equitativo para el reconocimiento del vínculo laboral permanente, asegurando así la protección y bienestar de los trabajadores de EsSalud."*

- 2.7 Respecto del Análisis Costo – Beneficio se indica como parte de los costos: *"la inversión inicial en la regularización del vínculo laboral de los trabajadores afectados (...)",* así como *"las modificaciones administrativas y legales para implementar y cumplir con los nuevos estándares laborales establecidos por la ley (...)"*. Con respecto a los beneficios se señala que *"trabajadores asistenciales contarán con un vínculo laboral estable y permanente, lo cual asegurará la continuidad de sus puestos de trabajo y garantizará el acceso a derechos laborales*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE



*fundamentales como seguridad social, jornada laboral regular, descansos remunerados, vacaciones, entre otros", así mismo, se indica que "al contar con un personal motivado y estable, se espera una mejora significativa en la calidad y continuidad de la atención médica brindada a los pacientes de EsSalud" y que "la regularización del vínculo laboral contribuirá al fortalecimiento estructural de EsSalud, permitiendo una planificación más efectiva de recursos humanos y una respuesta más ágil ante futuras emergencias sanitarias".*

### III. Análisis del Proyecto de Ley

#### Sobre el objeto de la propuesta normativa y su vinculación al SAGRH

- 3.1. Conforme se ha mencionado en los numerales 1.1 y 1.2 del presente Informe Técnico, SERVIR es el ente rector del SAGRH, el mismo que está comprendido por los subsistemas: (1) planificación de políticas de recursos humanos; (2) organización del trabajo y su distribución; (3) gestión del empleo; (4) gestión del rendimiento; (5) gestión de la compensación; (6) gestión del desarrollo y capacitación; y, (7) gestión de relaciones humanas y sociales.
- 3.2. En el contexto expuesto, respecto del Proyecto de Ley bajo análisis, corresponde señalar que, si bien la propuesta señala que tiene por objeto "reconocer el vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en EsSalud durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú", lo cual tiene relación directa con los subsistemas de **planificación de políticas de recursos humanos**<sup>2</sup>, **gestión del empleo**<sup>3</sup>; y, **gestión de la compensación**<sup>4</sup>, por lo que corresponde emitir pronunciamiento al respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley.

#### Respecto del análisis del Proyecto de Ley

- 3.3. Tal como se ha señalado, el Proyecto de Ley busca el reconocimiento del vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad, para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en ESSALUD durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú enmarcándose dentro del **subsistema de planificación de políticas de recursos humanos**.
- 3.4. Sobre este punto, si bien el legislador tiene como una de sus atribuciones la legislativa, regulada en el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, se debe señalar que dicha atribución debe ejercerse de forma congruente con el **principio de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos**<sup>5</sup> cuyos alcances interpretativos han sido desarrollados por

<sup>2</sup> Este subsistema es el que permite organizar la gestión interna de los recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas y lineamientos propios de la entidad con una visión integral, en temas relacionados con recursos humanos.

<sup>3</sup> Incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de los servidores civiles en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación.

<sup>4</sup> Este subsistema incluye la gestión del conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil, como contraprestación a la contribución de éste a los fines de la organización, de acuerdo con el puesto que ocupa.

<sup>5</sup> Desarrollado por el Tribunal Constitucional en el FJ 12 de la Sentencia recaída en el expediente N° 1803-2004-AA/TC, en el cual el máximo intérprete de la Constitución Política del Perú ha señalado que "La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE



el Tribunal Constitucional y que exige que las facultades discrecionales (como la legislativa) respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias.<sup>6</sup>

- 3.5. Entonces, debemos entender que la razonabilidad constituye una exigencia de fundamento o de razonamiento que justifique la medida planteada, y uno de los fundamentos de este principio se basan en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso<sup>7</sup> tal como lo establece el numeral 2 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú en el cual se dispone que el Congreso de la República debe velar por el respecto de la Constitución y de las leyes.
- 3.6. Así, de la revisión de la Exposición de Motivos no se advierte que el legislador haya dimensionado las necesidades reales del personal para cubrir el requerimiento de la entidad, solo se limita a mencionar que "(...) *La ausencia de un reconocimiento formal del vínculo laboral permanente ha perpetuado condiciones laborales desfavorables y ha afectado negativamente la motivación y bienestar emocional de los trabajadores. Además, esta precariedad laboral no solo ha impactado en la estabilidad personal y familiar de los trabajadores, sino que también ha comprometido la calidad y continuidad de la atención médica ofrecida a los pacientes de EsSalud*"; no obstante, el reconocimiento que propone el legislador implica establecer una regla de privilegio a favor de un grupo determinado de personas, generando un trato desigual frente a las demás personas que trabajan en las entidades de la Administración Pública, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que dispone: "*Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas (...)*".
- 3.7. Asimismo, la data que se evidencia en la Exposición de Motivos no analiza de manera detallada qué servicios son los que se requieren cubrir en ESSALUD con el reconocimiento del vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad, para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en la referida entidad, tampoco se evidencia un mapeo de puestos ni la dotación de personal que necesita dicha entidad para cumplir con las funciones y la finalidad para lo cual fue creada dicha, entre otros aspectos. Estando a ello, **la norma en los términos propuestos no es compatible con el subsistema de planificación de recursos humanos, por lo que no resulta viable.**
- 3.8. Ahora bien, respecto del **subsistema de gestión del empleo**, cabe recordar que dicho subsistema tiene como uno de sus procesos la gestión de la incorporación, donde encontramos entre uno de sus procesos, el de "selección", el cual consiste en incorporar servidores, con la finalidad de seleccionar a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos.

### Sobre la locación de servicios en las entidades del Sector Público.

sostenido este Colegiado, "implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos" (Exp. 0006-2003-AI/TC. F.J. 9)" **Negritas fuera de texto.**

<sup>6</sup> [SIC] Expediente N° 0090-2004-AA/TC (fundamento jurídico 12), (...) a) lo arbitrario entendido como decisión caprichosa, vaga e infundada desde la perspectiva jurídica; b) lo arbitrario entendido como aquella decisión despótica, tiránica y carente de toda fuente de legitimidad; y c) lo arbitrario entendido como contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica. De allí que, desde el principio del Estado de Derecho, surgiese el principio de interdicción de la arbitrariedad, el cual tiene un doble significado: a) En un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho. b) En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo. En consecuencia, lo arbitrario será todo aquello carente de vínculo natural con la realidad." Extraído del Informe Jurídico N° 9-2020-JUS/DGTAIPD, de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2015223/11%2009%20-%202020.pdf>

<sup>7</sup> Fundamento 23, ídem.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE



- 3.9. Si bien las entidades públicas tienen la potestad de incorporar servidores civiles bajo diversos regímenes laborales<sup>8</sup>; cabe acotar que en muchas se emplea la modalidad de prestación de servicios denominadas locación de servicios o "servicios no personales", con el fin de atender diversas necesidades institucionales. Dicha contratación se efectúa bajo las reglas del Código Civil, artículos 1756<sup>9</sup> y 1764.<sup>10</sup>
- 3.10. Ahora bien, conforme la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, *"las entidades sólo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de Locación de servicios prevista en el artículo 1764 del código civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular"* (énfasis agregado).
- 3.11. La locación de servicios al estar regulada bajo el Código Civil, tiene naturaleza civil, en la que no existe relación de dependencia o subordinación entre el comitente y el locador, por lo que se trata de un contrato distinto a los contratos laborales, que comprende el reconocimiento de derechos para los trabajadores al existir un vínculo laboral. Por ello, en su condición de prestadores de servicios autónomos, se rigen exclusivamente por el marco normativo del Código Civil.
- 3.12. En ese sentido, al no existir formalmente un vínculo laboral entre el locador de servicios y una entidad *-sino una relación contractual de naturaleza civil-* no se puede *-así sea de manera excepcional-* a través de una norma, reconocer dicho vínculo laboral y menos de manera "automática", pues como se advierte de la lectura del Proyecto de Ley, éste no cumple con el procedimiento regular de acceso al empleo público, el cual se efectúa mediante un concurso público abierto, en igualdad de oportunidades, **por lo que la norma en los términos propuestos no resulta viable.**

### Sobre las normas de ingreso a la carrera pública

- 3.13. La igualdad ante la ley obliga a que el Estado asuma una determinada conducta al momento de legislar o de impartir justicia. En tanto que, la igualdad de oportunidades *-en estricto, igualdad de trato-* obliga a que la conducta ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria.
- 3.14. En ese orden de ideas, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP), el cual establece que la incorporación al empleo público se realiza mediante concurso público abierto, por grupo ocupacional, con base en el mérito y capacidad de la persona, en un régimen de igualdad de oportunidades. En esa misma línea, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio

<sup>8</sup> En el sector público el servicio civil engloba a todas las personas que trabajan para el Estado. En las entidades del Estado peruano existen 15 regímenes laborales, entre generales y especiales.

<sup>9</sup> "Artículo 1756.- Modalidades de las prestaciones de servicios

Son modalidades de la prestación de servicios nominados:

a. La locación de servicios.

b. El contrato de obra.

c. El mandato.

d. El depósito.

e. El secuestro."

<sup>10</sup> "Artículo 1764.- Definición

Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución."



Civil, rectora del SAGRH, establece que la incorporación al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio de mérito.

- 3.15. Asimismo, el literal a) del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (en adelante, D. Leg. 276), contempla el principio de igualdad de oportunidades, el mismo que tiene incidencia tanto para el acceso como para la progresión en la referida carrera; dicho principio guarda concordancia con lo previsto en el literal d) del artículo 12 del mismo cuerpo normativo, el cual establece como un requisito para el acceso a la carrera el presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión.
- 3.16. En cuanto al ingreso al servicio civil, el artículo 8 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), establece que el proceso de selección es el mecanismo utilizado para incorporar a los grupos de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias. Este proceso tiene como objetivo seleccionar a las personas más idóneas para cada puesto, basándose en el mérito, la competencia y la transparencia, y garantizado así la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública.
- 3.17. Como se advierte, tanto la LMEP, el D. Leg. 276 y la LSC consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir en todos los procesos de la gestión de recursos humanos en el Estado, independientemente al régimen en el cual se incorporen.
- 3.18. En dicha línea, corresponde citar lo desarrollado en el precedente de la STC – Expediente N° 05057-2013-PA/TC (precedente Huatuco), cuyo fundamento 13 señala: (...) el ingreso del personal con vínculo laboral indeterminado, en la Administración Pública, necesariamente ha de efectuarse a partir de criterios estrictamente meritocráticos, a través de un concurso público y abierto. Esto significará contar con personal que labore coadyuvando de la manera más efectiva, eficiente y con calidad en los diversos servicios que el Estado brinda a la sociedad, toda vez que la persona que resulte ganadora de un concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada, llevado a cabo con rigurosidad, debe ser idónea para realizar las funciones para las cuales será contratada, lo que, a su vez, repercutirá en beneficio de la población. (resaltado nuestro).
- 3.19. Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia (Fundamento 8), ha señalado que los contenidos del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, son los siguientes: i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y, iv) condiciones iguales de acceso.
- 3.20. En consecuencia, resulta necesario evitar precedentes discriminatorios entre los servidores que trabajan en el estado, pues como se advierte del Proyecto de Ley, el reconocimiento del vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad, para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en ESSALUD durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú, vulnera claramente preceptos constitucionales antes desarrollados; advirtiéndose claramente que el presente Proyecto de Ley tiene por propósito legislar en beneficio de un grupo determinado de personas, sin que exista alguna circunstancia especial o bien jurídico de relevancia constitucional para amparar tal derecho, por lo que el Proyecto de Ley en los términos propuestos no resulta viable.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE



## Sobre la reforma del servicio civil

- 3.21. Tal como se ha señalado a través de la LSC se busca la reforma del servicio civil, siendo que a partir de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1602<sup>11</sup>, Decreto Legislativo que modifica la LSC, se busca fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, las entidades públicas del Poder Ejecutivo cuentan con plazos específicos para la elaboración y aprobación de su Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) lo cual implica culminar con la fase 1 del "Tránsito de las entidades públicas al régimen del Servicio Civil", para poder iniciar los concursos públicos de mérito en el marco de la Fase 2 "Tránsito de los servidores civiles al régimen del servicio civil"<sup>12</sup> **en los cuales los servidores de otros regímenes laborales podrán postular de forma voluntaria.**
- 3.22. En el marco de la implementación del Decreto Legislativo N° 1602, se han aprobado cuatro (4) Directivas para agilizar el proceso de tránsito de dichas entidades al régimen del servicio Civil, según el siguiente detalle:
- Directiva N° 001-2024-SERVIR-GDSRH, Lineamientos para la implementación del régimen del Servicio Civil de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil en las entidades públicas, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000015-2024-SERVIR-PE, publicada el 22/01/2024.
  - Directiva N° 001-2024-SERVIR-GPGSC, Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al Régimen del Servicio Civil y sus respectivos anexos, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000016-2024-SERVIR-PE, publicada el 22/01/2024.
  - Directiva N° 002-2024-SERVIR-GDSRH, Diseño y estructura de puestos y posiciones para la elaboración, aprobación, administración y modificación del Cuadro de Puestos de la Entidad, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000017-2024-SERVIR-PE, publicada el 22/01/2024.
  - Directiva N° 003-2024-SERVIR-GDSRH, Diseño de perfiles de puestos y elaboración, aprobación, administración y modificación del Manual de Perfiles de Puestos, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000018-2024-SERVIR-PE, publicada el 22/01/2024.
- 3.23. De lo expuesto, se advierte que el Poder Ejecutivo viene realizando esfuerzos para la implementación del régimen del servicio civil como un régimen laboral único para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país, es así que, conforme a la normativa antes citada, se busca impulsar el tránsito de las entidades públicas (Fase 1) y de los servidores públicos (Fase 2) que prestan servicios en ellas (entre ellos, los servidores del régimen CAS), para lo cual se han simplificado procedimientos que ayudarán a agilizar dicho proceso.

<sup>11</sup> El 22 de septiembre de 2023, se promulgó la Ley N° 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia. Asimismo, a través de su numeral 2.4 del artículo 2, se delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio, a partir de lo cual se promulgó el Decreto Legislativo N° 1602.

<sup>12</sup> En concordancia con ello, SERVIR publicó el listado de las entidades públicas del Poder Ejecutivo comprendidas en el tránsito al nuevo régimen del servicio civil y el cronograma para la presentación de sus propuestas de CPE. El citado listado se puede observar en el siguiente enlace, actualizado a la fecha de emisión del presente informe: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5726581/48177-listado-de-entidades-publicas-del-poder-ejecutivo-comprendidas-en-los-alcances-del-articulo-4-del-decreto-legislativo-n-1602.pdf>



- 3.24. Tal posición, además, se encuentra alineada con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM<sup>13</sup>, por lo que no resulta viable ni razonable su distorsión a través de la habilitación de un marco normativo que mantenga y promueva la dispersión de regímenes laborales en el Sector Público sin criterios de mérito ni idoneidad; en consecuencia no es viable el Proyecto de Ley, en tanto fomenta que los servidores públicos se aparten del régimen unificador de la LSC.
- 3.25. Por otro lado, se advierte que el legislador en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley ha señalado que *"la justificación del proyecto de ley se sustenta en la necesidad urgente de reconocer y proteger los derechos laborales del personal asistencial de EsSalud que ha trabajado bajo condiciones de precariedad durante la emergencia sanitaria."*
- 3.26. Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación que el régimen unificador de la LSC procura la mejora en las compensaciones económicas; es así que, el nuevo régimen implica que los servidores civiles tengan doce (12) compensaciones económicas mensuales, incluyendo vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben)<sup>14</sup> y adicionalmente una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de la compensación económica. Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para aquellos servidores públicos que decidan incorporarse al nuevo régimen, pues este reformula la política remunerativa del Sector Público.
- 3.27. En consecuencia, el régimen unificador de la LSC busca, entre otros aspectos, erradicar la discriminación en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales, con lo que podemos concluir que la medida idónea para atender el problema expuesto por el legislador.
- 3.28. En ese sentido, el Proyecto de Ley bajo análisis **no resulta viable**, pues **contraviene las medidas implementadas desde el Poder Ejecutivo respecto a la implementación del régimen de la LSC.**

### Respecto a la intervención negativa en el principio de igualdad y no discriminación

- 3.29. Sobre este punto, es necesario advertir que la propuesta normativa también representa una intervención negativa en el principio de igualdad y no discriminación que reconoce el numeral 2 del artículo 2 de nuestra Constitución.

<sup>13</sup> Dicha Política identifica como **problema público** que los "Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público" (numeral 3.1), ocasionada, entre otras causas, por la inadecuada gestión de los recursos humanos y el inadecuado desempeño de los servidores civiles, por lo que plantea como alternativa de solución: la implementación de la Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno y fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil. Asimismo, establece como **situación futura deseada** lo siguiente: "Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente" (numeral 3.5), para tal efecto, define como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional el "Mejorar la gestión interna en las entidades públicas", a través de la implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas.

<sup>14</sup> Reglamento de Compensaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF y modificatorias

**"Artículo 18.- Monto de los aguinaldos**

*El monto de cada aguinaldo es equivalente a un catorceavo (1/14) de la compensación económica anual del servidor civil, es decir, una suma igual a la compensación económica que mensualmente percibe el servidor en los meses de julio y de diciembre, según se trate del aguinaldo con motivo de Fiestas Patrias o de Navidad, respectivamente."*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE



- 3.30. Dicha intervención negativa (que puede devenir en una vulneración del referido principio en caso se materialice la propuesta) se evidencia en la medida que, partiendo de la premisa de la existencia de una situación de precariedad laboral de los trabajadores asistenciales de ESSALUD, la propuesta normativa únicamente busca beneficiar a un grupo específico y particular de servidores<sup>15</sup> generando de esa manera una situación de desigualdad con respecto a los otros servidores de la Administración Pública.
- 3.31. A estos efectos, es preciso tener en cuenta lo plasmado por el Tribunal Constitucional con relación al principio de igualdad y no discriminación:
- "4. Sin embargo, **la igualdad**, además de ser un derecho fundamental, **es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos**. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.
5. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, *diferenciación* y *discriminación*. En principio, debe precisarse que la *diferenciación* está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, **cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se estará frente a una discriminación y, por tanto, ante una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.**"<sup>16</sup> (Negritas añadidas)
- 3.32. Teniendo en cuenta lo antes reseñado, se puede advertir que la propuesta normativa no plantea razones objetivas y razonables (ni en la fórmula normativa ni en la exposición de motivos) que justifiquen que se reconozca un vínculo laboral de los trabajadores asistenciales que han prestado servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en EsSalud durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú a pesar de no ser los únicos que prestan servicios bajo la modalidad de terceros en la Administración Pública. En ese sentido, si bien es cierto que al legislador le asiste el principio de libre configuración de la ley<sup>17</sup>, también es cierto que dicha libertad debe ejercerse sin menoscabo de los límites constitucionales. Así las cosas, en el presente caso, el principio de igualdad y no discriminación se constituye en un límite constitucional, según el cual, la legislación no puede generar escenarios de desigualdad entre sujetos de derecho que se encontrarían en una situación similar en toda la Administración Pública.
- 3.33. Por las consideraciones antes expuestas, se advierte que el Proyecto de Ley no se condice con la normativa vigente y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación a dicha carrera, como es el haber aprobado el respectivo concurso público, así del

<sup>15</sup> Servidores CAS de SUNAFIL.

<sup>16</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 02861-2010-PA/TC, de fecha 9 de noviembre de 2011, f. j. 4 y 5.

<sup>17</sup> Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00027-2021-PI/TC, de fecha 27 de setiembre de 2022 de 2011, f. j. 39.



principio de igualdad y no discriminación, adoleciendo por lo tanto de vicios de inconstitucionalidad, **por lo que no podemos otorgar viabilidad a la propuesta formulada.**

### Otras consideraciones a tener en cuenta

3.34. Teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto de Ley bajo análisis versa sobre el reconocimiento del vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de ESSALUD, para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en la referida entidad durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú, toda vez que, reconocer derechos de un régimen laboral, implica el pago no solo de remuneraciones acorde al régimen, sino de beneficios sociales, es un aspecto que tiene impacto presupuestal; por lo que se considera necesario recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú dispone que:

**"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".**

3.35. Sobre el particular, cabe traer a colación que con relación a dicha **prohibición de gasto** la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, citando al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional, ha señalado<sup>18</sup> que:

*"(...) esta Dirección General considera, respecto a la prohibición de gasto público descrita en el artículo 79 de la Constitución que, en la formulación de proyectos de ley, los congresistas de la República, deben observar los siguientes criterios:*

- a) *Los congresistas de la República pueden formular iniciativas legislativas que generen gasto público siempre que concurran dos circunstancias, según los criterios jurisprudenciales del máximo intérprete de la Constitución, que son:*
  - i) *Que dicho gasto no exceda el balance general de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal respectivo, en observancia del principio de equilibrio presupuestario y de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución; es decir que **no puede implicar la generación de gasto público que sea imputable a la ley de presupuesto del Año Fiscal en curso escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos.***
  - ii) *Que en el iter legislativo de dicha iniciativa legislativa haya participado el Poder Ejecutivo consintiendo su aprobación.*
- b) *Los congresistas de la República no pueden aprobar iniciativas legislativas que, generando gasto público, afecten directamente el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley. Dicha prohibición resulta aplicable incluso en el escenario en que el Poder Ejecutivo haya consentido su aprobación en el iter legislativo; pues en ese caso se vulneraría el artículo 79 de la Constitución.*

*En ese sentido, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, en la exposición de motivos de los proyectos de ley que generen gasto público, se debe justificar y sustentar por qué la propuesta normativa, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley, así como los mecanismos de participación y consentimiento del Poder Ejecutivo respecto a la aprobación de la iniciativa legislativa.*

<sup>18</sup> En el Boletín Especial Edición Fiestas Patrias extraído de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/4479066-boletin-especial-edicion-fiestas-patrias>



- c) *Los congresistas de la República no se encuentran prohibidos de dar leyes que reconocen y/o amplían el reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al Estado **siempre que no generen gasto público, y que puedan constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual correspondiente, salvaguardando así la observancia del principio de equilibrio presupuestario***".

- 3.36. Por consiguiente, recomendamos al legislador tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional.
- 3.37. Finalmente, como la medida busca el reconocimiento del vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad, para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en ESSALUD durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú, cabe señalar que dicha medida se encuentra vinculada con el subsistema de compensaciones, debiendo resaltarse que si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y funcionamiento del SAGRH, mediante el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 044-2021, se establece que la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva y excluyente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH). Asimismo, mediante Decreto Legislativo N° 1666, se dispone que la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público se rige por principios, entre los cuales encontramos al principio de exclusividad, a través del cual se precisa que la competencia exclusiva y excluyente corresponde a la DGGFRH quien emite opinión vinculante en las materias de su competencia.
- 3.38. Asimismo, se advierte que la materia objeto del Proyecto de Ley tiene impacto presupuestal, por lo cual, corresponde al MEF, en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, emitir opinión respecto del objeto del Proyecto de Ley.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 Con respecto al Proyecto de Ley N° 8474/2023-CR, Ley para el reconocimiento del vínculo laboral permanente bajo el régimen laboral principal de ESSALUD a los trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores durante la emergencia sanitaria, **se concluye que no resulta viable, por contener disposiciones contrarias al derecho de acceso al servicio público en igualdad de oportunidades y los principios de mérito y capacidad de las personas**, así como pretender incorporar a personas a un régimen distinto al régimen laboral único de la LSC, conforme al análisis normativo y jurisprudencial del presente Informe Técnico.
- 4.2 Asimismo, la propuesta normativa contraviene las medidas del Poder Ejecutivo respecto a la implementación del régimen de la LSC. Así, es preciso resaltar los esfuerzos que el Poder Ejecutivo viene realizando para la implementación del régimen del servicio civil como un régimen laboral único para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país, es así que, se viene impulsando el tránsito de las entidades públicas (Fase 1) y de los servidores públicos (Fase 2) que prestan servicios en ellas (entre ellos,

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario de la consolidación de nuestra independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

los servidores del régimen CAS), para lo cual se han simplificado procedimientos que ayudarán a agilizar dicho proceso en virtud del Decreto Legislativo N° 1602.

- 4.3 Se recomienda tener en consideración lo señalado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto a los alcances jurisprudenciales de la prohibición de gasto dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme a lo analizado en los numerales 3.34 al 3.36 del presente informe técnico.
- 4.4 Finalmente, se recomienda al Congreso de la República solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo analizado en los numerales 3.37 y 3.38 del presente informe técnico.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, se adjunta el respectivo proyecto de Oficio de respuesta.

Atentamente,

Firmado por  
BETSY DIANA ROSAS ROSALES  
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)  
ABEL LUIS MELLADO OCHOA  
Ejecutivo de Políticas del Servicio Civil  
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)  
LYANNE NITZA GARCILAZO HUAMAN  
Analista de Políticas Públicas y Gestión  
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: IWHJQVE