



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la **Comisión de Trabajo y Seguridad Social** el proyecto de ley 3254/2022-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa de la congresista Elva Julon Irigoin, por el que se propone incorporar un segundo párrafo a 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, modificada por la ley N° 31549.

La **Comisión de Trabajo y Seguridad Social**, en su V Sesión Ordinaria del 3 de octubre de 2023, acordó por **MAYORÍA** y con **TEXTO SUSTITUTORIO** la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto 3254/2022-CR, con el voto favorable de los congresistas: **Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Zeta Chunga, Ramírez García, Agüero Gutiérrez, Herrera Medina, Bazán Narro, Doroteo Carbajo, Cordero Jon Tay, Coayla Juárez y Alva Rojas**, y el voto en contra de los congresistas **Morante Figari y Alva Prieto**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 3254/2022-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 10 de octubre de 2022 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 13 de octubre como segunda Comisión dictaminadora.

Al respecto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha verificado que el proyecto de ley cumple con los requisitos establecidos en los artículos 75° y 76° de Reglamento del Congreso de la República, tales como son la exposición de motivos, los efectos de la vigencia de la norma que se propone para el ordenamiento jurídico, el análisis costo-beneficio y el vínculo con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Asimismo, cuenta con la firma del portavoz del grupo parlamentario, así como de las firmas correspondientes de los demás congresistas integrantes que apoyan la propuesta.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de Ley 3254/2022-CR se compone de tres (3) artículos. En el primero, se señala que la ley tiene como objeto incorporar un segundo párrafo a la décima



disposición complementaria final de la ley N° 31125 que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, modificada a la vez por la Ley N° 31549.

En su segundo artículo, establece la finalidad de la norma, la cual es la de incorporar a los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, al personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, cuyo contrato se interrumpieron antes de la fecha de promulgación de la Ley N° 31549, y cumplen con el requisito establecido de dos años continuos o tres discontinuos de servicio y cuyo vínculo laboral fue interrumpido en el marco de la pandemia / emergencia sanitaria por Covid 19.

Luego, en el tercer artículo, se establece la incorporación de un párrafo a la décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada por el artículo 2° de la Ley N° 31549, señalando que, se extenderá el pase a contrato indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, al personal de suplencia sin vínculo laboral actual, cuyos contratos que fueron interrumpidos o no renovados y, que cumplan con condiciones como; haber ingresado como personal de suplencia a plazo fijo mediante concurso público, bajo cualquier régimen de contratación; haber estado contratado bajo suplencia y que sus contratos hayan sido interrumpidos antes de la promulgación de la Ley N° 31549, y cumplan con 2 años continuos o 3 años discontinuos; dentro del marco de la pandemia por Covid 19, sumados los plazos de servicios de los diferentes establecimientos de salud en donde fueron contratados, reincorporándose en la última plaza que asumieron como suplencia.

Finalmente, la norma propone una única disposición complementaria que señala que esta norma no irroga incremento alguno al presupuesto público.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26842, Ley General de Salud.
- Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- Ley 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de la Salud.
- Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud.
- Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 009-97-SA, y sus modificatorias.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Ley N° 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma.
- Ley N° 31549, Ley que modifica la ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma.
- Ley N° 31539 Disposiciones por Segunda etapa de Implementación. 4. Ámbito de Aplicación. Ex servidores de EsSalud. D.U N° 029-2020 y D.U N° 004-2021. Bajo Régimen Laboral D.L N° 1057.

3.2 Legislación internacional

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

IV. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

4.1. Opiniones solicitadas

Para el estudio del Proyecto de Ley N° 3254/2022-CR la CTSS solicitó opinión a las instituciones siguientes:

Solicitudes de opinión realizadas

Entidad	Documento	Fecha
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio No 321-PL3254-2022-2023-P-CTSS-CR	17 de octubre de 2022
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio No 324-PL3254-2022-2023-P-CTSS-CR Oficio 935 -2022-2023-CTSS/P-CR	17 de octubre de 2022
Ministerio de Salud	Oficio No 323-PL3254-2022-2023-P-CTSS-CR	17 de octubre de 2022
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio No 322-PL3254-2022-2023-P-CTSS-CR	17 de octubre de 2022
Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP	Oficio No 325-PL3254-2022-2023-P-CTSS-CR	17 de octubre de 2022
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)	Oficio No 326-PL3254-2022-2023-P-CTSS-CR	17 de octubre de 2022



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

Opiniones recibidas

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las opiniones que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley 3254/2022-CR

Entidad	Documento	Fecha
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	OFICIO N° 0411-2023-MTPE/4	15 de febrero de 2023

Como consecuencia de las solicitudes de opinión técnica antes mencionadas la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las opiniones antes señaladas, cuyas observaciones se transcriben a continuación:

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE

El Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo remitió el Oficio N° 0411-2022-MTPE/4 adjuntó el informe 14-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2023 suscrito por la Gerencia de Normativa y Asuntos Administrativos de ESSALUD, en el que, se adjunta la opinión de la Gerencia Central de gestión financiera que, en resumen señala lo siguiente:

- El proyecto de Ley vulneraría el artículo 12 de la Constitución Política del Perú al disponer de fondos declarados intangibles y destinarlos a fines no coincidentes con los establecidos en "la Ley".
- El Proyecto de Ley vulneraría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú al señalar que la propuesta genera gastos a entidades públicas, como lo es ESSALUD, siendo contrario a lo determinado por la Constitución.
- El proyecto de Ley vulneraría el artículo 103, ya que este artículo estipula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la razón de la diferencia de las personas" En contrario, el proyecto de ley tiene por propósito legislar en beneficio de un grupo de personas.
- El Proyecto de Ley violaría el convenio 102 (C102) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que señala que, entre otras acciones, se debe de garantizar el equilibrio financiero de la Seguridad Social en Salud a través de estudios y cálculos actuariales, previo a modificaciones de las prestaciones, entre otros, que generen gastos adicionales.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

- e. El proyecto de Ley vulneraría el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1171 que determina la obligación de realizar estudios actuariales en el régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, antes de incorporar trabajadores independientes, crear seguro de salud o aplicar exoneraciones, incentivos, beneficios o exclusiones de base imponible, entre otros, que generen gastos adicionales sin el correspondiente financiamiento.
- f. El proyecto de Ley vulneraría los artículos 6 y 8 de la Ley N° 26790 Ley de modernización de la Seguridad Social en Salud, en el que se señala que los recursos de ESSALUD solo pueden ser empleados en la administración, producción, generación de infraestructura, otorgamiento de prestaciones, constitución de reservas técnicas y en las inversiones y colocaciones que sean necesarias para su adecuada rentabilidad.
- g. El proyecto de Ley vulneraría el artículo 16, numeral 16.3 de la Ley N° 27056 Ley de Creación De ESSALUD, que dispone que los trabajadores se incorporen al régimen laboral de la actividad privada previo proceso de selección.
- h. El Proyecto de Ley vulneraría el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 Ley de productividad y competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR que establece que los contratos de suplencia tienen naturaleza accidental y temporal y, se encuentran vigentes mientras dure la ausencia del titular de la plaza.
- i. El proyecto de Ley vulneraría los artículos 39° y 40° de la Ley N° 29158 que establece que ESSALUD es una entidad Administradora de fondos intangible de la Seguridad Social.
- j. El proyecto de Ley vulneraría el Decreto Legislativo N° 1436 Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público aplicable a ESSALUD, que señala que la entidad debe de considerar de forma estricta la capacidad financiera de ESSALUD antes de la asunción de obligaciones de gasto.

Asimismo, el Oficio N° 0411-2022-MTPE/1 adjuntó el informe 14-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2023 suscrito por la Gerencia de Normativa y Asuntos Administrativos de ESSALUD, adjunta la opinión de la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto, que señala en sus conclusiones que; al contemplarse la inclusión de personal no considerado en la Ley N° 31549, que generó un incremento



presupuestal de S/36.9 MM para el ejercicio 2023; esta no tendría los recursos necesarios para el ejercicio presupuestal 2023.

De igual manera, el Oficio N° 0411-2022-MTPE/1 adjuntó el informe 14-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2023 suscrito por la Gerencia Central de Gestión de las Personas que, con informe N° 38-GAP-GCGP-ESSALUD-2022 elaborado por la Gerencia de Administración de las Personas que señala que, el proyecto de Ley vulnera el artículo 61 del texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, ley de Productividad y Competitividad Laboral, ya que el contrato de suplencia es un "contrato sujeto a modalidad". En el mismo orden de ideas, la Gerencia Central de Gestión de las Personas, observa que también se vulnera el artículo 74 que precisa que los contratos "temporales" podrán celebrarse en forma sucesiva con el mismo trabajador en función de las necesidades empresariales y siempre y cuando no superen la duración máxima de cinco (5) años. Concluye también que la propuesta contraviene a la naturaleza de la modalidad contractual (suplencia). Asimismo, que la forma que propone el proyecto de ley para la inclusión de personal no está comprendido en las reglas de acceso al servicio civil. De igual manera señala que el artículo 9 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso al Servicio Civil. De igual manera argumenta que la inclusión del personal de suplencia implica la renovación de personal que concluyó su contrato por razones reguladas en el TUO del Decreto Legislativo N° 728. Asimismo, desarrolla que la inclusión debiera corresponder a una reforma del Sistema de Salud establecido en la primera Disposición Complementaria de la Ley N° 31125 Ley que Declara en Emergencia el Sistema Nacional de Salud. Finalmente argumenta que el proyecto de Ley afectaría los recursos económicos de la institución.

De igual manera, el Oficio N° 0411-2022-MTPE/1 adjuntó el informe N° 78-GOPEE-GCOP-ESSALUD-2022 suscrito por la Gerencia de Operaciones Especiales, mediante el cual señalan que lo establecido en el Proyecto de Ley no estaría de acuerdo con el fallo del Tribunal Constitucional recaído en el expediente N° 0013-2021-AI/TC, que declara inconstitucional una serie de artículos de la Ley N° 31131.

En resumen para esta parte, la Gerencia de normativa y Asuntos Administrativos señala que:

- El proyecto de Ley pretendería incrementar el número de beneficiarios de la Ley N° 31125 incluyendo al personal de suplencia sin vínculo laboral actual, contraviniendo a lo establecido en el TUO del Decreto legislativo N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, generando de esta mane que, cuando el trabajador titular regrese a su plaza existirán dos trabajadores lo



cual implica un gasto presupuestal no previsto.

- El proyecto de Ley no cumpliría con lo determinado por el artículo 75 del Reglamento del Congreso ya que señala que esta propuesta "... no irrogará incremento al presupuesto nacional". Sin embargo, la incorporación de personal de salud que se encontraba en suplencia, incrementaría costos económicos. Asimismo el Proyecto de Ley estaría imponiendo ejecución de gasto, contrario a lo que establece el artículo 79 de la Constitución Política del Perú. En suma, el proyecto de Ley no tendría un análisis costo beneficio ni análisis de impacto económico y, por el contrario, alteraría la provisión presupuestal del Seguro Social de Salud.

Por las consideraciones antes expuestas, la gerencia de normativa y asuntos administrativos considera no viable la propuesta legislativa. Estas mismas consideraciones son tomadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que sostiene que, a pesar que el MTPE no es competente para emitir opinión sobre el proyecto de Ley, solicita considerar la opinión de ESSALUD contenida en el informe 14-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2023, que en su calidad de entidad adscrita al MTPE, y conforme a sus competencias, concluye que el proyecto de ley no es viable.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis técnico - Constitucional

El artículo 26º, Inciso 1º de la Constitución Política del Perú señala de manera expresa que, sobre las relaciones laborales se tiene que respetar, entre otros, el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. Esta disposición, en el marco jurídico, es un principio autónomo o autosustentado, ya que está garantizado en sí mismo y no en el contexto de una amenaza hacia otro derecho o libertad sustantivo. Asimismo es una norma abierta ya que no existe una enumeración de relaciones laborales en las que se pueda basar el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación.

Ahora bien, el Congreso de la República ha dado la Ley N° 31549 - Ley que modifica la ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma; que en resumen determina que: "El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 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



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

público, pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen¹. Sin embargo, un grupo de trabajadores que cumplían con las mismas características y requisitos, excepto la mantención del vínculo laboral por razones ajenas a ellos; quedaron excluidos de los alcances de esta Ley. Esto nos lleva, en un primer análisis, a que el grupo de trabajadores que no estuvo comprendido en los alcances de la Ley, fue discriminado de la posibilidad de tener contrato a plazo indeterminado, vulnerándose el artículo 26º de la Constitución Política del Perú.

Siguiendo con el análisis, el Tribunal Constitucional ha precisado 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. En ese sentido, la discriminación en materia laboral aparece cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie), o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución"*².

Lo que nos lleva a colegir que, tanto ESSALUD como el Congreso de la República, en tanto representantes del Estado, generaron involuntariamente, con la dación de la Ley N° 31549, una diferenciación no razonable entre los trabajadores que tuvieron contrato de suplencia vigente y los trabajadores que no tenían contrato vigente.

En la misma sintonía, el artículo 22º de la Constitución Política del Perú establece que el trabajo es un deber y un derecho; además, el tercer párrafo del artículo 23º precisa que *«Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador»*. Se impone, así, una cláusula de salvaguarda de los derechos del trabajador, en concordancia con el artículo 1º de la Constitución, que estatuye que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Con ello, además, se permite que el principio de igualdad surta efectos, justamente, en una relación asimétrica, como la que se produce entre una empresa y un trabajador. Bajo este orden de ideas, la relación laboral entre ESSALUD y los trabajadores que no tenían contrato de suplencia vigente y que fueron excluidos de los alcances de la Ley N° 31549, mutó, y se convirtió en una relación "Entidad - Proveedor de servicio". Esto porque, a partir de la publicación de la Ley N° 31549; ESSALUD ya no contrata trabajadores en condición de suplencia. Lo que hace

¹ Modificación de la décima disposición complementaria final de la Ley 31125.

² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO JURISDICCIONAL. Expediente N° 008-2005-PI/TC Resolución del 12 de agosto de 2005. c.3.3.) Referencia a la regla de no discriminación en materia laboral. Extraído de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>



colegir que, la percepción de respeto de su trabajo por parte del personal de suplencia no comprendido en la Ley 31549, haya sido dañada, lo cual menoscaba a la vez directamente su dignidad.

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional, respecto del derecho a la igualdad, estableció que: *"Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable"*³. Respecto a los trabajadores excluidos de la Ley N° 31549, podemos razonar que no hubo "igualdad ante la ley" ya que hubo un aspecto discriminador para aplicarla al personal en condición de suplencia: la mantención del vínculo laboral, por lo que la ley no fue aplicada por igual a todos los trabajadores en condición de suplencia.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N.º 008-2005-PI/TC, ha señalado que el principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral: Hace referencia a la regla de no discriminación en materia laboral. En puridad, plantea la plasmación de la isonomía en el trato previsto implícitamente en el inciso 2) del artículo 2º de la Constitución; el cual específicamente hace referencia a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo. 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. En ese sentido, la discriminación en materia laboral aparece cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie), o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución⁴.

Para reforzar las proposiciones anteriores, tenemos lo establecido en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución; el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; los artículos 26º, del Pacto Internacional de

³ EXP. N.º 02861-2010-PA/TC LIMA TURISMO CIVA S.A.C. En FUNDAMENTOS *Precisión del petitorio de la demanda. El principio-derecho a la igualdad. Numeral 3. Extraído de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02861-2010-AA.html>*

⁴ Desarrollado en: Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 008-2005-PI/TC. En c.3.3.) Referencia a la regla de no discriminación en materia laboral



Derechos Civiles y Políticos; 1º y 24º, de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3º, del Protocolo de San Salvador, y 1º y 3º, del Convenio N.º 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, todos ellos ratificados por el Perú, que constituyen parámetro de interpretación constitucional, donde se proscriben cualquier trato discriminatorio. Sin embargo, de la situación revisada con aquellos trabajadores en condición de suplencia que fueron beneficiados con la Ley N.º 31549 y aquellos que no, se puede concluir que existió trato discriminatorio.

En ese sentido, el artículo 1º del Convenio N.º 111 de la OIT dispone: «1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación(...) (...) 3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.»⁵

Asimismo, el numeral 2 de los Principios y Derechos fundamentales de la OIT dispone que los miembros de la mencionada organización internacional, entre los que se encuentra el Estado Peruano, tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación⁶.

Bajo todo lo mencionado anteriormente, si bien el tratamiento discriminatorio por parte de ESSALUD sobre los trabajadores en condición de suplencia se fundaba en uno de los requisitos establecidos en la Ley N.º 31549 y que, por lo tanto no podría hablarse de acciones sancionadoras contra la administración ni el legislador, si

⁵ Organización Internacional del Trabajo. C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Extraído de:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

⁶ En Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Pg. 9. Extraído de:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf

2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y e) un entorno de trabajo seguro y saludable.



corresponde corregir el acto que desemboca en acciones discriminatorias en contra de trabajadores.

5.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

El dictamen recaído en el proyecto de Ley 850/2021-CR y que se encuentra al origen de la Ley N° 31549 - Ley que modifica la ley 31125, ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma; estableció la necesidad de esta norma, basados en las consecuencias de la pandemia ocasionada por la COVID -19.

El dictamen desarrolló, entre sus argumentos, los efectos negativos en aspecto sanitario, económico, así como laboral. Esta situación develó la vulnerabilidad en la que se encontraba y se encuentra el país respecto a temas de salud, pero también a nivel de temas laborales, descubriendo que la población ocupada se había reducido en más de 6 millones de personas y la tasa de desocupación se había elevado a 8.8%⁷.

El argumento del dictamen mencionado, también incidió en el déficit existente en infraestructura, equipos, instrumentos, implementos médicos; y sobre todo en recursos humanos, poniendo en evidencia que el personal de salud había afrontado la pandemia en primera línea.

En este contexto, los trabajadores con contrato de suplencia de ESSALUD habían, al igual que sus compañeros bajo otras modalidades de contrato, enfrentado el virus; sin embargo este esfuerzo había sido reconocido para sus pares, trabajadores CAS (trabajadores bajo Contratación Administrativa de Servicios según el Decreto Legislativo N.° 1057) pero no para ellos. Estos trabajadores en modalidad de suplencia tenían más de 2 años continuos trabajando con ese contrato, pero muy pocos llegaban a los 5 años ininterrumpidos, requisito que exige la Ley 31125 para convertir su contrato en indeterminado.

Sin duda existe un déficit por cubrir en la brecha de recursos humanos, 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

⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), "Nota Técnica país: Perú, Impacto de la COVID- 19 en el empleo y los ingresos laborales", pág. 25.



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.

En ese contexto es que, se entendió la propuesta de modificatoria propuesta por el proyecto de ley 850/2021-CR, que desembocó en la Ley N° 31549 - Ley que modifica la ley 31125, ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma. Esta Ley logró reconocer el derecho a gozar de un contrato laboral diferente al de la modalidad de suplencia a alrededor de 400 trabajadores en suplencia. Sin embargo, esta ley también dejó de lado a un grupo de trabajadores que, al momento de dación de la ley, habían interrumpido, culminado y/o no renovado contrato de suplencia con la entidad.

No podemos señalar, de manera expresa, que la intención tanto del autor del proyecto de Ley, de la Comisión que dictaminó la propuesta, ni del Pleno del Congreso de la República, haya sido excluir a un grupo de trabajadores en situación de suplencia de los alcances de la Ley N° 31549. Al contrario, cuando se revisa tanto la exposición de motivos como el dictamen y los argumentos en el pleno del Congreso, estos van en dirección a comulgar con el orden de ideas destinados a convertir a los trabajadores con contratos en modalidad de suplencia en trabajadores con contrato indeterminado. Sin embargo, de los testimonios recibidos de los trabajadores, la omisión en la ley no podría ser corregida a través de resoluciones o directivas por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ni ESSALUD, por lo que correspondería norma de igual rango, es decir otra ley.

Una característica particular en el proceso que desembocó en la dación de la Ley N° 31549 es que, esta Ley benefició a los trabajadores que tenían contratos de suplencia mayor a dos años pero menor a cinco (5) años, límite de años que permite un contrato en suplencia antes de pasar a indeterminado; mientras que los trabajadores que tenían contratos cercanos o por cumplir los 5 años fueron excluidos de los alcances de la Ley. Es decir que la Ley fue perjudicial a aquellos trabajadores con contrato de suplencia con mayor experiencia y que, por simple razonamiento, enfrentaron la pandemia con esa experiencia e igual entrega que sus compañeros beneficiarios de la Ley.

Por otro lado, como ya desarrollamos párrafos arriba, 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.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

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 que, "en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado"⁸, no únicamente reconoce el contrato de trabajo, sino que también imperativamente presume su carácter indeterminado. 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.

Bajo este orden de ideas, la normativa nacional ha avanzado en el proceso de la "estabilidad laboral"; Por ejemplo, la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, 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 15⁹, 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 24041¹⁰, 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.

⁸ DECRETO SUPREMO N° 003-97-TR, "Texto Único Ordenado del D. Leg. 728, Ley de la Productividad y Competitividad Laboral". Artículo 4 (...).

⁹ 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".

¹⁰ 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 delo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley".



Como podemos notar, ya el sector público implementó políticas de reconocimiento de derechos y, a efectos de contribuir a fomentar el principio de igualdad entre los trabajadores del Estado, debemos de 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.

Continuando con los antecedentes, el legislador se alimentó de la normativa anterior para desarrollar y aprobar la Ley N° 31549 - Ley que modifica la ley 31125, ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma; señalando que los trabajadores en situación de suplencia, de por el tiempo que trabajaron bajo esa condición, tenían que pasar a tener contratos indeterminados. Justamente, es este proceso de reconocimiento el que, a opinión de esta comisión, tiene que ser completado, incluyendo a los trabajadores que pudieron ser considerados por no tener contrato vigente.

Respecto al último punto desarrollado en el párrafo anterior, en cuanto al hecho de que los trabajadores deben de tener un contrato vigente para pasar tener un contrato de carácter indeterminado, existe antecedente en la norma que puede demostrar que, este requisito no es valorativo cuando el objeto es alcanzar de manera excepcional a un número finito de beneficiarios. Así pues, tenemos que:

- El 2011, mediante Resolución de Gerencia Central N.° 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". En esta resolución se especifica una fecha de corte, lo cual genera una mejor aplicación de la norma, ya que los trabajadores que no tuviesen contrato vigente posterior a esa fecha, igual se beneficiaron de sus alcances.
- En febrero de 2021 tenemos la publicación de la misma norma objeto de análisis del presente dictamen, se trata de la Ley N° 31125 que Declara en Emergencia el Sistema Nacional de Salud y Regula Su Proceso de Reforma.



La ley, en su décima Disposición Complementaria Final señala 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". Independientemente que esta Ley beneficiara a muy pocos trabajadores, puesto que ESSALUD concluía contrato con los trabajadores que estuviesen por llegar a los cinco (5) años de contrato, lo que sí se puede rescatar es que no especificaba en ninguno de sus extremos que los trabajadores tuvieran que probar un contrato vigente.

- En julio de 2022 El Congreso de la República publicó la Ley N° 31539, Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato cas al personal asistencial en el sector salud. Esta ley en el numeral 4 del artículo 4 sobre los requisitos para acceder a un contrato indeterminado señala lo siguiente: "4. Igualmente, pueden ser objeto de esta ley los trabajadores bajo la modalidad CAS-COVID-19, que trabajaron un (1) año de manera ininterrumpida o que completen un año con un periodo máximo de 3 meses de no renovación de contrato; además, los trabajadores que cumplan estos requisitos y que hayan sido sujeto de **no renovación** de contrato sin motivo de inconducta funcional podrán someterse a este beneficio". Así, la Ley establece un criterio de alcance máximo, bajo el espíritu subyacente, el cual es que se reconozca con el contrato indeterminado a todos los trabajadores CAS-COVID, por más que no hayan sido beneficiados de una renovación de contrato.

Como se ha podido apreciar, existe referencia normativa que sustenta el hecho de considerar a trabajadores que no tienen vínculo laboral al momento de ser comprendidos en los alcances de una norma que los considere con contratos indeterminados.

Por otro lado, debemos también señalar la excepcionalidad que tendría una norma que incluya a los trabajadores que tuvieron contrato en modalidad de suplencia y que a la fecha de publicación de la Ley la perdieron. La excepcionalidad se basa en la incorporación de una disposición complementaria en la Ley N° 31549 - Ley que modifica la ley 31125, ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma. Los argumentos de la Ley N° 31549 se sustentaron en la emergencia sanitaria, 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.

5.3 Respecto a las observaciones por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha elaborado y enviado esta Comisión una serie de observaciones, por las cuales la propuesta de norma sería no viable. En relación a estas, la Comisión ha determinado realizar las siguientes réplicas sobre las observaciones establecidas en el numeral 4.1 sobre opiniones recibidas:

Con referencia a la observación establecida en el literal "a." mediante la cual el proyecto de Ley vulnera el artículo 12 de la Constitución Política del Perú al disponer de fondos declarados intangibles y destinarlos a fines no coincidentes con los establecidos en "la Ley". Esta Comisión ha desarrollado ampliamente el respaldo constitucional sobre el hecho que, la norma en cuestión, estaría vulnerando el principio de "igualdad de oportunidades" (artículo 26º), "dignidad del trabajador" (artículo 22º). Asimismo, este dictamen ha detallado sentencias del Tribunal Constitucional (EXP. N° 008-2005-PI/TC y EXP. N° 0048-2004-AI/TC) sobre la responsabilidad del estado de impulsar la "dignidad del trabajador e igualdad ante la ley"

En cuanto a la observación mencionada en el literal "b." del presente dictamen, mediante el cual el Proyecto de Ley vulneraría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú al señalar que la propuesta generaría gastos a entidades públicas, como lo es ESSALUD, siendo contrario a lo determinado por la Constitución. Esta Comisión no es de la misma apreciación que el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, ya que el Tribunal Constitucional, con Expediente N° 00027-2021PI/TC declaró infundada la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N° 31125, demanda que solicitaba determinar que el Poder Legislativo no tiene iniciativa de gasto. Sobre la demanda el Tribunal Constitucional apreció que las disposiciones impugnadas no son normas presupuestarias o expedidas con ocasión de la aprobación del presupuesto público. Por dicha razón, no podría exigirse al Congreso de la República el cumplimiento de los mencionados principios que la Constitución recoge en materia presupuestal.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

Sobre la observación mencionada en el literal "c." por el cual el proyecto de Ley vulneraría el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, ya que este artículo estipula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la razón de la diferencia de las personas". En contrario, el proyecto de ley tiene por propósito legislar en beneficio de un grupo de personas. Esta comisión se acoge a lo señalado por el Tribunal Constitucional que señala (STC No 00021-2011-AI, f.j. 6[23]) que *"El artículo 103° de la Constitución prescribe que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas. Este principio general del derecho afirma implícitamente que las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República. Las normas se caracterizan por tener un mandato impersonal; ergo, no tienen en cuenta la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento. La ley debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultantes de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, erga omnes. Dentro de ese contexto, sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica"*. En suma, esta Comisión es de la apreciación que la propuesta legislativa en análisis, así como otras de carácter excepcional, responde a hechos discriminatorios que el mismo contenido del Proyecto de Ley pretende erradicar.

En torno a la observación mencionada en el literal "d." por el cual el proyecto de Ley violaría el convenio 102 (C102) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que señala que, entre otras acciones, se debe de garantizar el equilibrio financiero de la Seguridad Social en Salud a través de estudios y cálculos actuariales, previo a modificaciones de las prestaciones, entre otros, que generen gastos adicionales. Esta Comisión es de la posición que la propuesta normativa en estudio no vulnera el equilibrio financiero de ESSALUD, sobre todo porque lo que propone es la inclusión del personal que ya trabajaba en la institución y que, por razones de cálculo estratégico a nivel de Recursos Humanos de ESSALUD, no fueron vueltos a contratar.

Sobre la observación mencionada en el literal "e." por el cual el proyecto de Ley vulneraría el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1171 que determina la obligación de realizar estudios actuariales en el régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, antes de incorporar trabajadores independientes, crear seguro de salud o aplicar exoneraciones, incentivos, beneficios o exclusiones de base imponible, entre otros, que generen gastos adicionales sin el correspondiente financiamiento. Esta Comisión se acoge a las normas aprobadas tanto por el mismo ESSALUD como por



el Congreso de la República, como son la Resolución de Gerencia Central N.º 045-GCGP-OGA-ESSALUD-2011, en cuanto a la inclusión de personal, la Ley N.º 31125 que Declara en Emergencia el Sistema Nacional de Salud y Regula Su Proceso de Reforma y la Ley N.º 31539, Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato cas al personal asistencial en el sector salud. Todas ellas normas que consideraron modificaciones de contratos laborales de trabajadores de ESSALUD para disminuir la brecha negativa histórica de recursos humanos en la institución.

En referencia a la observación mencionada en el literal "f." por el cual el proyecto de Ley vulneraría los artículos 6 y 8 de la Ley N.º 26790 Ley de modernización de la Seguridad Social en Salud, en el que se señala que los recursos de ESSALUD solo pueden ser empelados en la administración, producción, generación de infraestructura, otorgamiento de prestaciones, constitución de reservas técnicas y en las inversiones y colocaciones que sean necesarias para su adecuada rentabilidad. Esta comisión disiente de la observación realizada, ya que la propuesta normativa objeto de estudio incide sobre la ampliación del "otorgamiento de prestaciones" por parte de ESSALUD.

Respecto a la observación mencionada en el literal "g." por el cual el proyecto de Ley vulneraría el artículo 16, numeral 16.3 de la Ley N.º 27056 Ley de Creación De ESSALUD, que dispone que los trabajadores se incorporen al régimen laboral de la actividad privada previo proceso de selección. Esta comisión ha encontrado evidencia de que todos los trabajadores con contratos de suplencia han pasado exámenes de selección. Además, estos exámenes los calificaron para desarrollar acciones bajo las mismas condiciones y en los puestos de los trabajadores a los cuales suplen. Por lo tanto, determinar una diferencia de los procesos de selección de los trabajadores en condición de suplencia y aquellos que no tienen esa condición, sería aceptar por parte de ESSALUD, que la institución brinda los servicios de salud con calidades distintas respecto al profesional que atiende a los usuarios.

De a la observación mencionada en el literal "h." por el cual el proyecto de Ley vulneraría el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728 Ley de productividad y competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR que establece que los contratos de suplencia tienen naturaleza accidental y temporal y, se encuentran vigentes mientras dure la ausencia del titular de la plaza. Esta Comisión debe de señalar que, ha encontrado que la mayoría de trabajadores en condición de suplencia, varios de los cuales se vieron beneficiados por la Ley N.º 31549 - Ley que modifica la ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma; desarrollaban labores de



suplencia sobre personal que ESSALUD no tenía, es decir que la modalidad de suplencia estaba siendo utilizada como mecanismo de contrato para suplir incluso puestos vacantes no asignados a otro personal. Asimismo, dentro de los argumentos del dictamen para la aprobación de la Ley N° 31549, se señala que, "existen plazas que se encuentran sin titulares, por diversas razones, entre ellas, por ejemplo, por renuncia, por fallecimiento, como también los contenidos en el artículo 77 del Decreto Supremo 003-97-TR, TUO de la Ley de productividad y competitividad laboral. Estas plazas vienen siendo cubiertas por personal de salud contratado bajo la modalidad de suplencia, los mismos que han superado el plazo máximo contemplado para el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, dentro de los cuales se encontrarían desnaturalizados".

Analizando la observación mencionada en el literal "i." por el cual el proyecto de Ley vulneraría los artículos 39° y 40° de la Ley N° 29158 que establece que ESSALUD es una entidad Administradora de fondos intangible de la Seguridad Social. Esta Comisión es de la apreciación que la propuesta normativa objeto de estudio no extrae los fondos de ESSALUD para otros fines; al contrario, los circunscribe en la finalidad de dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud.

Sobre la observación mencionada en el literal "j." por el cual el proyecto de Ley vulneraría el Decreto Legislativo N° 1436 Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público aplicable a ESSALUD, que señala que la entidad debe de considerar de forma estricta la capacidad financiera de ESSALUD antes de la asunción de obligaciones de gasto. Esta Comisión considera que la propuesta de norma en estudio no contraviene ni genera mayor presupuesto respecto al que ya posee la institución. Asimismo, y como lo señaló la argumentación del dictamen al origen de la Ley N° 31549, "no se busca la creación de plazas debido a que, estas plazas se encuentran presupuestadas, no se adicionará ni una plaza adicional y menos demandará presupuesto al erario nacional. Esto se puede resolver con el sinceramiento de las plazas que se encuentran sin titular a la fecha y estas a su vez se puedan sacar a concurso interno para que el personal que vienen laborando dentro de las plazas de suplencia, tengan la oportunidad de pasar a un contrato indeterminado".

Existen más observaciones adjuntadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que analizamos a continuación:

Respecto a la opinión de la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto, que



señala en sus conclusiones que; al contemplarse la inclusión de personal no considerado en la Ley N° 31549, generó un incremento presupuestal de S/36.9 MM para el ejercicio 2023; un incremento de mayor personal no tendría los recursos necesarios para el ejercicio presupuestal 2023. En este sentido se podrá establecer en el análisis Costo – Beneficio que, la adición del personal beneficiado por la presente norma, no representa variaciones mayores al 0.001% del presupuesto de ESSALUD.

En la misma línea, la Gerencia Central de Gestión de las Personas de ESSALUD señala que, el proyecto de Ley vulnera el artículo 61 del texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, ley de Productividad y Competitividad Laboral, ya que el contrato de suplencia es un "contrato sujeto a modalidad". Esta comisión desarrolló argumento en párrafos anteriores respecto a que la modalidad de contrato de suplencia fue utilizada para cubrir puestos fuera de la modalidad. Los otros argumentos señalados por la Gerencia Central de Gestión de las Personas fueron también explicados en párrafos más arriba.

De igual manera, el presente dictamen ya generó, en su parte de análisis constitucional, explicación sobre observaciones de la Gerencia de Operaciones Especiales de ESSALUD, que señala que lo establecido en el Proyecto de Ley no estaría de acuerdo con el fallo del Tribunal Constitucional recaído en el expediente N° 0013-2021-AI/TC, que declara inconstitucional una serie de artículos de la Ley N° 31131, que no estaría acorde a lo establecido en el TUO del Decreto legislativo N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que no cumpliría con lo determinado por el artículo 75 del Reglamento del Congreso y el artículo 79 de la Constitución Política del Perú referente a la no potestad de generar gasto a partir de proyectos de Ley.

5.4. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La norma propuesta no colisiona ni afecta el orden constitucional o legal vigente, tampoco modifica articulado o disposiciones de otras normas del marco legal que le concierne.

En ese sentido, la norma en estudio propone la inclusión de un párrafo en la décima disposición complementaria final de la Ley N° 31125, modificada por la Ley N° 31549. De esta manera se establece la incorporación de un párrafo a la décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada por el artículo 2° de la Ley N° 31549, señalando que, se extenderá el pase a contrato indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, al personal de suplencia sin vínculo laboral actual. Esto se detalla en el cuadro siguiente:



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

Ley N° 31549, LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR
(...) "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".	(...) "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". También pasarán a la modalidad de contrato de plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, el personal de suplencia, sin vínculo laboral actual, cuyos contratos no fueron renovados, pero cumplan con las siguientes condiciones, siempre que la plaza haya quedado vacante: a) Haber ingresado como personal de suplencia a plazo fijo mediante concurso público, bajo cualquier régimen de contratación. b) Haber estado contratado como suplencia y cuyos contratos vencieron o fueron interrumpidos antes de la promulgación de la Ley N° 31549 y cumplan con 2 años continuos o 3 años discontinuos. c) Para efectos del cumplimiento del requisito del literal b) del presente artículo se suman los plazos de servicios de los diferentes establecimientos de



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

	salud donde fueron contratados, reincorporándoles en la última plaza que asumieron como suplencia.
--	--

5.5. Análisis costo beneficio

Sobre los costos, para este punto, es importante señalar que, para la aplicación de la Ley N° 31549 se estableció un censo de profesionales que se verían beneficiados por esta Ley. Asimismo este mismo censo arrojó la cantidad de profesionales que no estarían comprendidos en la misma. En ese sentido, la cantidad de profesiones que se verían beneficiados por la presente norma sería de 123 a nivel nacional. Estamos hablando de profesionales con la siguiente denominación:

Profesional P1 = Médicos: Salario estimado 7,572.00 soles
Profesional P2 = Lic. Enfermería, Lic. Obstetricia, Lic. Nutrición, Químico Farmacéuticos. Salario estimado 4,300.00 soles

Todos los profesionales mantendrían sus niveles remunerativos, con la diferencia que estos tendrían derecho a gratificaciones y escolaridad, además de derecho a

descansos médicos, acceso a uniformes, vacaciones, CTS y bonos por especialidad.

Haciendo un estimado por la cantidad de profesionales P1 y P2 tenemos que, el costo de la medida sería aproximadamente de un incremento en el costo del contrato de 15%. Lo que, estableciendo una media nos daría un aproximado de costo anual de un millón trescientos mil soles (S/. 1'300,000).

Ahora bien, consideremos que para el 2023, el presupuesto de ESSALUD superó los 14 mil millones de soles, de los cuales 52% se destina al pago de personal, 28% a servicios y 20 % a bienes. Sobre este monto presupuestal, el alcance de la norma representa el 0.0092% aproximadamente.

Sobre los beneficios, es necesario estimar que el impacto de la presente iniciativa legislativa resulta favorable en la medida en que, sin irrogar mayor 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



(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.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 3254/2022-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar un segundo párrafo a 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.

Artículo 2. Finalidad

Constituye finalidad de la presente ley incorporar a los alcances de 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, al personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), cuyo contrato se venció antes de la fecha de promulgación de la Ley 31549, Ley que modifica la ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, y cumplen con el requisito establecido de dos años continuos o tres discontinuos de servicios antes y durante el estado de emergencia por Pandemia Covid-19.

Artículo 3. Implementación

Se incorpora a la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, modificada por el Artículo 2 de la Ley 31549, Ley que modifica la ley 31125, Ley que



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR, QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA POR LA LEY 31549

declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, el siguiente párrafo final:

[...]

También pasarán a la modalidad de contrato de plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral, el personal de suplencia, sin vínculo laboral actual, cuyos contratos no fueron renovados, pero cumplan con las siguientes condiciones:

- a) Haber ingresado como personal de suplencia a plazo fijo mediante concurso público, bajo cualquier régimen de contratación.
- b) Haber estado contratado como suplencia y cuyos contratos vencieron o fueron interrumpidos durante la emergencia sanitaria por Pandemia Covid-19 y antes de la promulgación de la Ley 31549, Ley que modifica la ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, y cumplan con dos (2) años continuos o tres (3) años discontinuos.
- c) Para efectos del cumplimiento del requisito literal b) de la presente disposición complementaria final, se suman los plazos de servicios de los diferentes establecimientos del Seguro Social de Salud (EsSalud) donde fueron contratados, reincorporándolos en la última plaza donde fueron contratados bajo la modalidad de suplencia.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 3 octubre de 2023



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 18:28:17-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 18:30:48-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 27 de febrero de 2024

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR,
QUE INCORPORA UN SEGUNDO PÁRRAFO A 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, MODIFICADA
POR LA LEY 31549



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/10/2023 18:27:08-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2023 19:04:02-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/10/2023 10:32:04-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBALLO Raul
Felipe FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2023 17:15:08-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 18:31:09-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2023 13:37:54-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/10/2023 15:45:43-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/10/2023 15:30:49-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2023 21:05:18-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rosvith FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2023 10:50:29-0500

MP Dictámenes

De: mesadeparteesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: martes, 17 de octubre de 2023 11:00
Para: Fernando Augusto Bravo Alarcón
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 6f824eacaac21d168d1ee27a1e020043.pdf

[Solicitante]: fbravo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su V Sesión Ordinaria del 3 de octubre de 2023, acordó por MAYORÍA y con TEXTO SUSTITUTORIO la APROBACIÓN del dictamen recaído en el proyecto 3254/2022-CR, el cual se les envía. En dicha sesión, se aprobó la dispensa para ejecutar los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta.

[Fecha]: 2023-10-17 11:00:03

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.