



Proyecto de Ley N° 11797/2024-CR

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”



SUMILLA: LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728 DE LOS TRABAJADORES CON VÍNCULO INDETERMINADO DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD Y GARANTIZA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Proyecto de Ley

El Congresista **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la República la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728 DE LOS TRABAJADORES CON VÍNCULO INDETERMINADO DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD Y GARANTIZA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar al Seguro Social de Salud – EsSalud la incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 de los trabajadores con contrato CAS a plazo indeterminado comprendidos en la Ley N.º 31539.

Artículo 2. Fundamento constitucional y legal

La presente ley se sustenta en los principios de igualdad ante la ley, no discriminación laboral, progresividad de los derechos sociales y protección del trabajo digno, conforme al artículo 2 inciso 2 y artículo 26 de la Constitución, y en las sentencias del Tribunal Constitucional que reconocen la primacía de la realidad sobre la formalidad contractual.

Artículo 3. Alcance de la Ley

La presente ley comprende a todos los servidores del Seguro Social de Salud – EsSalud que se encuentren laborando bajo el régimen CAS a plazo

indeterminado, regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057 y comprendidos dentro del alcance de la Ley N.º 31539.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Para acceder al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, los trabajadores deberán:

- a) Tener contrato CAS a plazo indeterminado en virtud de la Ley N.º 31131.
- b) Haber ingresado mediante concurso público de méritos.
- c) Estar registrados en EsSalud al momento de la promulgación de esta ley.
- d) No tener sanciones disciplinarias firmes en su legajo funcional en los últimos tres años.

Artículo 5. Financiamiento

La presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego EsSalud, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. EsSalud podrá realizar las modificaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento progresivo de la presente norma.

Artículo 6. Aplicación progresiva

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 se ejecutará progresivamente en un plazo máximo de dos (2) años, priorizando a los trabajadores según el tiempo de servicios prestados en la entidad.

Artículo 7. Registro de Elegibilidad

EsSalud, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, elaborará y publicará el Registro de Elegibilidad de los trabajadores beneficiarios de la presente ley, con fines de seguimiento, fiscalización y control.

Artículo 8. Reordenamiento de instrumentos de gestión

Se autoriza a EsSalud, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a adecuar el CAP, CAP Provisional, MOF y el registro AIRHSP en un plazo no mayor a 60 días calendario.

Artículo 9. Carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio

La presente ley tiene carácter vinculante para los directivos de EsSalud. El incumplimiento injustificado constituirá falta administrativa grave sujeta a sanción.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. Reglamento

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con EsSalud, dictará el reglamento y las disposiciones necesarias en un plazo máximo de 60 días calendario.

Segunda. Exoneración de restricciones

EsSalud queda exceptuado de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N.º 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, en lo referido al presente proceso de incorporación progresiva.

Tercera. Incorporación automática

Vencido el plazo establecido en el artículo 6 sin haberse iniciado el proceso de incorporación, esta se considerará automática para los trabajadores inscritos en el Registro de Elegibilidad.

Junio 2025



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 17:15:12-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **01** de **julio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11797/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 Identificación del problema

El régimen laboral de Contrato Administrativo de Servicios (CAS), si bien fue diseñado como un mecanismo temporal y excepcional, se ha convertido en una situación estructural que afecta a miles de trabajadores del Estado. En particular, en el Seguro Social de Salud (EsSalud), existe una gran cantidad de trabajadores que prestan servicios bajo el régimen CAS a plazo indeterminado, muchos de los cuales ingresaron por concurso público, cumplen funciones estructurales, y han demostrado continuidad, idoneidad y compromiso. Sin embargo, pese a contar con vínculo indeterminado, no acceden a los mismos derechos laborales, económicos y previsionales que sus pares bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728. Esta situación ha generado **discriminación funcional**, inequidad remunerativa y fragmentación administrativa en el manejo del recurso humano en una institución esencial como EsSalud.

Los principales sujetos involucrados son los trabajadores contratados bajo el régimen CAS a plazo indeterminado en EsSalud, en especial aquellos beneficiarios de la Ley N.º 31539 que cumplen labores asistenciales, administrativas y profesionales. También se encuentran involucrados: la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia Central de Gestión de las Personas de EsSalud; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE); el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en lo relativo a la ejecución presupuestaria; así como la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y los sindicatos representativos. Además, indirectamente, esta norma beneficia a los asegurados de EsSalud, al garantizar una gestión de recursos humanos más estable, eficiente y motivada.

1.2 Objetivos del Proyecto



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Este proyecto de ley tiene como objetivo principal **autorizar e impulsar la incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728** de los trabajadores de EsSalud contratados bajo CAS indeterminado, que cumplan requisitos objetivos y verificables. Busca **eliminar la discriminación en el trato laboral**, fortalecer el principio de igualdad ante la ley y mejorar las condiciones de estabilidad, protección social y derechos colectivos de los trabajadores. Asimismo, pretende optimizar la gestión del talento humano en EsSalud, permitiendo una mayor retención de personal calificado y fomentando la eficiencia institucional.

1.3 Alternativas de solución

Existen varias alternativas planteadas en el debate nacional: (a) mantener el régimen CAS como régimen paralelo y coexistente; (b) crear un régimen especial transitorio exclusivo para EsSalud; (c) migrar a un sistema único de carrera pública hospitalaria. No obstante, **la alternativa más viable, equitativa y jurídicamente sólida es la incorporación al régimen laboral general privado del D.L. N.º 728**, previsto en el artículo 60 de la Ley N.º 30057 (Ley del Servicio Civil), como opción para servidores con vínculo indeterminado. Esta alternativa ha sido respaldada por sentencias del Tribunal Constitucional y opiniones técnicas de la Defensoría del Pueblo y SERVIR, que reconocen la necesidad de poner fin a la dualidad contractual injustificada dentro del Estado.

1.4 Indicadores

Entre los principales indicadores que permiten evaluar la necesidad y el impacto de esta ley se encuentran:

- El número de trabajadores CAS indeterminados en EsSalud con más de 3 años de servicio: estimado en más de **8,500 personas** (datos administrativos EsSalud, 2024).
- La proporción de trabajadores que ingresaron por concurso público: más del **60%** según registros de convocatorias realizadas entre 2012 y 2021.

- La brecha salarial y de beneficios entre trabajadores CAS y 728 por funciones equivalentes: **diferencias de hasta 25% en ingresos netos.**
- La alta rotación del personal bajo CAS, reflejada en tasas anuales de **desvinculación superiores al 18%**, que afectan la continuidad del servicio.
- Las quejas e informes de Defensoría del Pueblo sobre trato discriminatorio en entidades públicas (Informe Defensorial N.º 186, 2022).

II. MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley se sustenta en el marco constitucional y legal que regula el régimen laboral del Estado y los derechos de los trabajadores. En primer lugar, el artículo 26 de la **Constitución Política del Perú** establece los principios que rigen la relación laboral, entre ellos la igualdad de trato y la no discriminación. Asimismo, el artículo 23 reconoce el derecho al trabajo digno y a condiciones justas y equitativas.

En lo legal, el **Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral**, establece un régimen laboral de derecho privado aplicable en el sector público, conforme lo dispone el artículo 37 de la **Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil**, el cual autoriza excepcionalmente que entidades públicas puedan incorporar personal al régimen 728, cuando así lo determine una norma con rango de ley y existan recursos presupuestales.

Asimismo, la **Ley N.º 31539**, Ley que establece disposiciones para autorizar créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos del presupuesto del sector público, reconoció la posibilidad de renovar contratos CAS de forma indefinida para trabajadores que cumplen funciones permanentes, creándose así un segmento de trabajadores con vínculo estable, pero sin los beneficios del régimen laboral privado.

Cabe mencionar también la **Ley N.º 31131**, que establece disposiciones para erradicar la discriminación en la modalidad del CAS, y que sirvió como sustento

para el otorgamiento de estabilidad laboral a trabajadores CAS bajo determinadas condiciones. Esta ley ha sido reconocida como un avance, pero aún insuficiente, al mantener la coexistencia de regímenes laborales desiguales dentro de una misma entidad.

Finalmente, se tiene la **Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público**, y la normativa del **Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**, a cargo de SERVIR, que aboga por la estandarización del régimen laboral y la eficiencia en la gestión del personal.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La entrada en vigencia de la presente ley **modificará sustancialmente el panorama contractual en EsSalud**, al generar un proceso de migración progresiva de un grupo importante de trabajadores del régimen CAS a plazo indeterminado al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. Esta transición permitirá **reducir la dispersión normativa** que actualmente genera duplicidad de funciones, inequidad en la compensación y dificultades en la negociación colectiva.

La norma no deroga ninguna disposición vigente, pero **habilita un procedimiento específico y excepcional dentro de EsSalud**, autorizando el cambio de régimen conforme a condiciones objetivas y verificables. En ese sentido, **suple la omisión normativa actual**, que no contempla mecanismos operativos claros para la transición de regímenes laborales dentro de entidades autónomas como EsSalud.

Asimismo, su implementación obligará a una **adecuación normativa complementaria**, como la modificación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), del Registro Centralizado de Planillas (AIRHSP) y de manuales de perfiles y clasificaciones, lo cual deberá ser reglamentado en un plazo máximo de 60 días calendario. Esto representa una **armonización normativa positiva**, en línea con los objetivos del servicio civil moderno y meritocrático.

IV. COSTO-BENEFICIO

La implementación de la presente ley conlleva una serie de impactos que deben analizarse desde una perspectiva integral —económica, social y funcional—, atendiendo tanto a los costos como a los beneficios, en sus dimensiones directas e indirectas.

Impactos Económicos Directos

Entre los principales costos directos se encuentra el aumento progresivo del gasto corriente destinado a la planilla institucional de EsSalud, debido a la migración del personal del régimen CAS (DL 1057) al régimen laboral privado (DL 728). Esto implica mayores asignaciones por conceptos de CTS, gratificaciones, vacaciones trunca y eventuales indemnizaciones por despido arbitrario, además de obligaciones previsionales.

Sin embargo, estos costos se verán **compensados progresivamente** por la reducción de la alta rotación de personal y por la mejora en la eficiencia operativa, al contar con trabajadores más estables y motivados, lo que impactará positivamente en los indicadores de productividad del servicio.

Impactos Sociales

El beneficio social más relevante es el fortalecimiento de la justicia laboral y la reducción de la desigualdad interna entre trabajadores que realizan funciones similares pero bajo regímenes diferenciados. La ley elimina una forma de discriminación estructural que ha persistido en EsSalud, afectando la moral institucional y la cohesión interna. Adicionalmente, la mejora en las condiciones laborales fomentará un mejor clima laboral y reducirá las protestas y conflictos sindicales.

Impactos Económicos Indirectos

Desde un enfoque macroeconómico, la transición al régimen 728 puede traducirse en **un mayor dinamismo del consumo interno**, dado que los trabajadores incorporados tendrán mayores ingresos disponibles y mayor seguridad financiera, lo cual fortalece la economía local. Además, este tipo de formalización reduce los costos judiciales y administrativos derivados de litigios laborales por despidos o condiciones contractuales injustas.

Impacto Ambiental

Aunque la ley no tiene un impacto ambiental directo, puede contribuir indirectamente a un **mejor orden institucional y administrativo** que favorece la planificación sostenible de recursos humanos en entidades públicas vinculadas a servicios esenciales, como la salud.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de los compromisos adoptados en el **Foro del Acuerdo Nacional**, específicamente en los siguientes objetivos estratégicos:

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad,



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

Nos comprometemos a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.

En suma, la ley propuesta **no es solo una reivindicación laboral**: es una política de fortalecimiento institucional, un acto de justicia social y una medida funcional para consolidar un sistema público de salud más eficiente, moderno y humano.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República