



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el Proyecto de Ley 10553/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista **Elvis Hernán Vergara Mendoza**, que propone la *Ley que Establece Disposiciones para Promover el Cierre de Brechas y Reordenamiento de Recursos en el Seguro Social de Salud –ESSALUD*.

En la octava sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 21 de octubre de 2025, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10553/2024-CR que, con texto sustitutorio, aprueba la Ley que promueve el cierre de brechas laborales y el reordenamiento de personal en el seguro social de salud (ESSALUD). Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, Isabel CORTEZ AGUIRRE, secretaria, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge Alfonso MARTICORENA MENDOZA, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Germán Adolfo TACURI VALDIVIA, María Elizabeth TAIPE CORONADO, Edgar TELLO MONTES y Cruz María ZETA CHUNGA. No se registró votos en abstención ni votos en contra.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del Proyecto de Ley a la Comisión

El Proyecto de Ley 10553/2024-CR (el proyecto legislativo) ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 18 de marzo del 2024. Fue decretado el 19 de marzo del 2024, a las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora; y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS), como segunda comisión dictaminadora.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen han sido remitida a esta Comisión de

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el acuerdo nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. El proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con las Políticas de Estado N.º 11: **Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación** y 14. **Acceso al empleo pleno, digno y productivo**, Tema 32: **Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales**.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

La propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 10553/2024-CR consta de 3 artículos, 1 disposición complementaria transitoria final y 1 disposición complementaria final. La mencionada iniciativa señala que tiene por objeto central es de fortalecer la gestión de recursos humanos en ESSALUD mediante una regulación que priorice el mérito, la experiencia institucional y la equidad laboral, garantizando que los trabajadores con trayectoria dentro de la institución accedan a procesos de ascenso y cambio de grupo ocupacional en igualdad de condiciones. Asimismo, la propuesta busca ordenar el ámbito de aplicación del régimen CAS, evitando su uso indebido en entidades o empresas que cuentan con regímenes laborales propios, y promoviendo un tratamiento homogéneo en la administración pública.

LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA PROMOVER EL CIERRE DE BRECHAS Y REORDENAMIENTO DE RECURSOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Artículo 1º. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto, establecer las disposiciones necesarias para la correcta aplicación de las normas de protección de los derechos laborales de los servidores del

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

Seguro Social de Salud – ESSALUD, a fin de contribuir al cierre de brechas y reordenamiento del recurso humano.

Artículo 2°. - Modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios

Se modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contrataciones administrativa de servicios, en los siguientes términos:

“Artículo 2.- Ámbito de aplicación El régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, que sustente la necesidad de servicio de la contratación. Están exceptuados las empresas del Estado, los guardaparques del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y los obreros municipales.

Artículo 3°. - Modificación del artículo 3 de la Ley 32045, Ley que regula la movilidad interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar del seguro social de salud (ESSALUD).

Se modifica el artículo 3 de la Ley 32045, Ley que regula la movilidad interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar del seguro social de salud (ESSALUD), en los siguientes términos:

“Artículo 3. Autorización para ascenso y cambio de grupo ocupacional

El Seguro Social de Salud (ESSALUD), antes de convocar a concurso público de méritos abierto, debe convocar a un concurso de méritos transversal en el cual puede participar únicamente el personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD). Es nulo el concurso público de méritos abierto convocado antes de la convocatoria transversal, a excepción que se trate de plazas y/u cargos de nivel profesional de la salud de especialistas cuyo acceso a la entidad se regulan por la normativa aplicable.

Cuando un personal de ESSALUD postule a un puesto de un grupo ocupacional o carrera diferente a la de su contrato, no le serán exigidos los años de experiencia general o específica en el grupo ocupacional al cual postula. Con excepción en la convocatoria de plazas/o cargos de nivel profesional de la salud de especialistas.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA FINAL

Única. - Adecuación de los reglamentos y directivas

En un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario. El Poder Ejecutivo, a propuesta de ESSALUD, aprueba la adecuación de los reglamentos y directivas en el marco de la presente ley, en caso corresponda, precisando que la aprobación de las mismas no afecta su vigencia y cumplimiento.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”

3. MARCO NORMATIVO

III.1 Legislación nacional

1. Marco constitucional

- **Artículo 22. Derecho al trabajo**

“Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa...”.

- **Artículo 23 y 24. Protección del trabajador**

El Estado garantiza la seguridad y bienestar material y espiritual del trabajador; y en particular el artículo 24 dispone que “el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente” y que “el pago de la remuneración y los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador”.

- **Artículo 25. Jornada y descansos**

“Jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. ... Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados.”

- **Artículo 26. Principios en la relación laboral**

Este artículo incorpora principios clave para las relaciones laborales: igualdad de oportunidades sin discriminación; carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley; etc.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

- **Artículo 27. Protección contra el despido arbitrario**
La Constitución establece que la ley brinda adecuada protección contra el despido arbitrario.

- **Artículo 50. Principio presupuestario / legalidad del gasto público**
Cualquier redistribución de recursos humanos o reordenamiento debe sujetarse al principio de legalidad presupuestaria y a la previsión legal de las obligaciones laborales.

2. Marco legal nacional

- **Decreto Legislativo N° 1057** – Régimen especial de contratación administrativa de servicios (“CAS”).
- **Decreto Legislativo N° 276** – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- **Ley N° 32045** – Ley que regula la movilidad interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de ESSALUD.
- **Ley N° 27588** – Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos.
- **Ley N° 32069** – Ley General de Contrataciones Públicas.
- **Ley N° 30057** – Ley del Servicio Civil (SERVIR).

III.2 Legislación comparada

En **Chile**, diversas unidades del sistema público de salud han incorporado protocolos formales de movilidad interna que priorizan la idoneidad y el mérito del personal que ya presta servicios en la institución antes de recurrir a la provisión externa. Estas prácticas se sustentan en orientaciones generales emitidas por la Dirección Nacional del Servicio Civil (orientaciones 2016 y actualizaciones posteriores) y se plasman en resoluciones exentas y manuales institucionales (por ejemplo, el Protocolo de Movilidad Interna del Servicio de Salud Tarapacá y manuales de hospitales como Linares o Castro). Dichos instrumentos determinan

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

procedimientos estandarizados —convocatoria interna, requisitos, criterios de evaluación y registro de resultados— con el propósito de garantizar transparencia, igualdad de oportunidades y desarrollo profesional interno¹.

En **España**, el ordenamiento del empleo público sanitario está regulado por el **Estatuto Marco del personal estatutario (Ley 55/2003)** y por múltiples normas y resoluciones publicadas en el BOE que fijan reglas sobre provisión de plazas, movilidad y concursos de traslado o movilidad voluntaria entre centros. El Estatuto Marco y su desarrollo reglamentario establecen principios de igualdad, mérito y publicidad en la selección y movilidad del personal sanitario; además, los servicios autonómicos emiten convocatorias y resoluciones específicas (concursos de movilidad/traslados) que precisan requisitos temporales y condiciones de participación para personal estatutario y funcionarios. En los últimos años se han aprobado y modificado disposiciones para gestionar la temporalidad y la movilidad en salud (incluyendo medidas excepcionales para plazas de difícil cobertura)².

En Argentina, la Administración Pública Nacional cuenta con el Programa de Movilidad y Búsquedas Internas (MoBI) —con guía y normativa interna— que regula mecanismos para gestionar la movilidad y la cobertura de plazas desde el propio personal del Estado. MoBI proporciona formularios, instructivos y un reglamento (Resolución 08/2018 y guías de postulación) que permiten a las organizaciones públicas abrir búsquedas internas antes de procedimientos externos y optimizar la ocupación de cargos con personal con experiencia en la administración pública. Además, varias provincias y hospitales cuentan con regulaciones locales y procedimientos de movilidad para el personal sanitario³.

¹ Servicio Civil (Chile). (2016). *Orientaciones para la elaboración de un Procedimiento de Movilidad Interna para las Contratas*; Servicio de Salud Tarapacá, REX N.º 5.252 (Protocolo de Movilidad Interna). Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/gestion-y-desarrollo-de-personas/doc-tecnica/> y <https://www.saludtarapaca.gob.cl/wp-content/uploads/2024/01/REX-N%C2%B0-5.252-PROTOCOLO-DE-MOVILIDAD-INTERNA.pdf>

² España. (2003). *Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*; resoluciones y concursos publicados en BOE (ej.: Resolución de 23 de octubre de 2024 sobre requisitos de participación en concursos de movilidad). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23101> y https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-22670

³ Jefatura de Gabinete de Argentina. (2018). *Programa MoBI – Movilidad y Búsquedas Internas. Guía e instructivos (Resol. 08/2018)*. Recuperado de <https://mobi.jefatura.gob.ar/> y https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_postulantes_mobi_v21.pdf

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

En **Brasil**, el estatuto federal de los servidores públicos —**Lei nº 8.112/1990**— regula los mecanismos de provisión, promoción, remoción, redistribución y traslado dentro del servicio público federal. Aunque la ley no se limita al sector salud, su marco estatutario organiza las formas de movilidad funcional y geográfica de los servidores (remoção, redistribuição, cedência, etc.), y es el marco aplicable para la gestión de personal en organismos federales vinculados a la salud. Complementan este marco portarias y normas internas de cada entidad (incluido el SUS) que definen procedimientos de movilidad y reasignación según necesidades organizativas⁴.

En **Costa Rica**, el marco del servicio civil distingue formalmente entre concursos internos y externos y contiene reglamentos y manuales que regulan la provisión de plazas y la movilidad del personal público —aplicable también a funcionarios del sector salud. La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y normas administrativas establecen los procedimientos, requisitos y criterios que permiten priorizar postulantes internos en procesos de reubicación y promover la movilidad dentro de las instituciones públicas, asegurando trazabilidad, igualdad de trato y criterios objetivos⁵.

En **Colombia**, la gestión del talento humano en salud y las políticas de movilidad se articulan a nivel nacional y territorial por medio de planes, resoluciones y normas locales. Por ejemplo, en Bogotá existen sistemas de movilidad y normatividad aplicable (Decreto Distrital y resoluciones) que obligan a las entidades a mantener plantas de empleo actualizadas y regulan procesos de traslados y búsquedas internas; a nivel sectorial, la Superintendencia de Salud y las secretarías territoriales elaboran planes de talento humano que incluyen

⁴ Brasil. (1990). *Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990: Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm

⁵ Dirección General de Servicio Civil (Costa Rica). *Documentos sobre gestión y planificación de recursos humanos; reglamentos del Estatuto de Servicio Civil*. Recuperado de <https://www.dgsc.go.cr/documentos/> y del repositorio normativo del Poder Ejecutivo: <https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

medidas de movilidad interna, redistribución y formación para cerrar brechas en regiones con déficit de personal⁶.

En los **Estados Unidos**, la práctica no es homogénea como “concurso interno” en términos latinoamericanos, pero existe un conjunto de mecanismos federales para reubicar, proteger o priorizar a empleados públicos afectados por reestructuraciones o despidos (p. ej. CTAP/ICTAP del OPM y programas de *priority placement* en agencias como HHS o DoD). Estas herramientas dan prioridad de selección a empleados desplazados o excedentes para vacantes competitivas en otras agencias y contemplan planes de transición y reubicación; además, en contextos de reorganización el HHS y otras agencias han publicado políticas internas para recolocar personal y cerrar brechas de capacidad⁷.

En **Portugal**, el ordenamiento de la función pública incorpora la figura de la **movilidade funcional** y la **movilidade intercarreiras**, reguladas por la DGAEP y por la Ley Geral do Trabalho em Funções Públicas; estos instrumentos admiten la asignación temporal o permanente de servidores a otros órganos o puestos por razones de interés público, eficiencia y planificación, y fijan condiciones, efectos retributivos y reglas para preservar antigüedad y carrera. En el sector salud existen normas y prácticas para facilitar la movilidad entre órganos y la consolidación de la movilidad intercarreiras cuando proceda⁸.

III.3 Normas convencionales

Dado que el Perú está inserto en sistemas jurídicos internacionales y reconoce que los tratados ratificados forman parte del derecho nacional (por mandato constitucional), conviene considerar los instrumentos con potencial vinculación:

⁶ Movilidad Bogotá – Normatividad aplicable; Superintendencia de Salud – Planes de Talento Humano. Recuperado de https://www.movilidadbogota.gov.co/web/normatividad_aplicable y <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Resoluciones/>

⁷ Office of Personnel Management (OPM). (s. f.). *The Employee's Guide to Career Transition (CTAP, ICTAP, RPL)*; HHS – Priority Placement Programs (CTAP/ICTAP). Recuperado de https://www.opm.gov/policy-data-oversight/workforce-restructuring/ctap_guideline.PDF y <https://www.hhs.gov/about/agencies/asa/ohr/hr-library/330-2/index.html>

⁸ Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). (s. f.). *Informações sobre mobilidade funcional e mobilidade interórgãos*. Recuperado de <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=e0be2782-533f-4438-9797-5ea9e481b110> y análisis sobre movilidad intercarreiras.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El Perú ha ratificado múltiples convenios de la OIT, incluidos muchos de los convenios fundamentales y otros de protección social.

Algunos de los más pertinentes:

- **Convenio 87 – Libertad sindical y protección del derecho de sindicación (1948)**

Obliga al Estado a garantizar que los trabajadores puedan organizarse libremente, sin discriminación ni intervención indebida. Cualquier régimen laboral (incluido CAS o regímenes especiales) debe respetar ese derecho⁹.

- **Convenio 98 – Derecho de sindicación y negociación colectiva (1949)**

Complementario del anterior: protege el derecho a negociar colectivamente y a no sufrir discriminaciones por actividad sindical¹⁰.

- **Convenio 100 – Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (1951)**

Coherente con el principio constitucional de igualdad, debe observarse en concursos internos y promociones¹¹.

- **Convenio 105 – Abolición del trabajo forzoso (1957)**

Si bien no está directamente en juego, es relevante para cualquier contrato que pudiera revestir carácter forzoso o sin libre consentimiento¹².

⁹ C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232

¹⁰ C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312243:NO

¹¹ C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312245

¹² C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312250

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

- **Convenio 111 – Discriminación (empleo y ocupación, 1958)**

Prohíbe formas de discriminación laboral; la ley propuesta no puede discriminar trabajadores de ciertos regímenes¹³.

- **Convenio 151 – Relaciones de trabajo en la administración pública (1978)**

Este convenio señala que los trabajadores de la administración pública deben gozar de los derechos laborales reconocidos universalmente, incluido el régimen de estabilidad razonable. Si bien no todos sus aspectos son directamente aplicables dependiendo de reservas, orienta estándares de trato justo¹⁴.

- **Convenios relativos a seguridad social (por ejemplo, Convenio 102 de la OIT, 1952: Norma mínima de seguridad social)**

Como EsSalud es entidad vinculada a la seguridad social, este convenio puede constituir estándar para no rebajar derechos de acceso a beneficios sociales¹⁵.

- **Convenio 190 – Violencia y acoso en el mundo del trabajo**

Perú lo ratificó recientemente. La ley propuesta debe respetar estándares de prevención del acoso laboral en todos los regímenes laborales¹⁶.

Declaraciones y tratados de derechos humanos

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 23)**

Establece el derecho al trabajo en sus diversas facetas: libre elección de empleo, condiciones de trabajo justas y satisfactorias, protección contra

¹³ C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/28FEE348CD17405B052580CF006FD775/\\$FILE/7_C111_CONVENIO_SOBRE_DISCRIMINACION.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/28FEE348CD17405B052580CF006FD775/$FILE/7_C111_CONVENIO_SOBRE_DISCRIMINACION.pdf)

¹⁴ C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151). Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/504A2E6CCAD620EE05257E2E00557557/\\$FILE/98_C151.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/504A2E6CCAD620EE05257E2E00557557/$FILE/98_C151.pdf)

¹⁵ C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

¹⁶ C190 - Convenio 190 – Violencia y acoso en el mundo del trabajo. Recuperado de <https://www.itfglobal.org/es/sector/women/convenio-190-oit>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

el desempleo, igual salario por trabajo igual, una remuneración equitativa y el derecho a fundar y unirse a sindicatos para la defensa de intereses. Enuncia el derecho al trabajo, condiciones equitativas y protección contra desempleo. Puede servir como estándar interpretativo¹⁷.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

El Perú es parte de este pacto y debe garantizar progresividad en derechos sociales, incluyendo condiciones de empleo y seguridad social¹⁸.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**
Relevante en especial su artículo 26 (protección social) e interpretación de derechos laborales como parte del derecho a la dignidad humana¹⁹.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Análisis técnico

El proyecto de ley 10553/2024-CR es un proyecto se encuentra amparado en los artículos 22; 23; 24; 25; 26 y 40 de la Constitución Política del Perú, que reconocen el trabajo como derecho y deber social, promueven condiciones equitativas en el empleo público y establecen que el servicio en las entidades del Estado se orienta al bien común. También guarda coherencia con los artículos 58 y 59, que atribuyen al Estado la responsabilidad de promover el bienestar general y garantizar el acceso equitativo a los servicios de salud.

¹⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/44d135804954233b8579f5cc4f0b1cf5/Declaraci%C3%B3n+Universal+de+Derechos+Humanos.pdf?MOD=AJPERES>

¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7ef81100495423e78593f5cc4f0b1cf5/PactoInternacional+de+Derechos+ESC.pdf?MOD=AJPERES>

¹⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n+Americana+sobre+Derechos+Humanos.pdf

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

Desde el punto de vista legal, la modificación al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1057 reafirma la naturaleza especial del régimen CAS, precisando su aplicación a las entidades públicas sujetas a los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728, y excluyendo expresamente a las empresas del Estado, a los obreros municipales y a los guardaparques del SERNANP. Esta precisión normativa permite delimitar con mayor claridad la temporalidad y excepcionalidad del régimen CAS, favoreciendo un uso racional y coherente con la estructura del empleo público.

Por su parte, la modificación al artículo 3 de la Ley N.º 32045 introduce un procedimiento más equitativo y meritocrático en ESSALUD, disponiendo que antes de convocar a un concurso público abierto, la institución deberá realizar un concurso transversal interno que priorice la participación del personal técnico, profesional y auxiliar. Con ello, se busca reconocer la experiencia institucional adquirida y fortalecer los mecanismos de ascenso y movilidad interna. Asimismo, se establece que cuando el trabajador postule a un grupo ocupacional distinto, no se le exigirá experiencia general o específica en el nuevo cargo, salvo en los casos de especialidades médicas, medida que elimina barreras formales que limitan el desarrollo profesional.

Estas disposiciones no contravienen el marco del Servicio Civil establecido en la Ley N° 30057, ya que ESSALUD mantiene un régimen laboral especial, ni vulneran normas de competencia del Poder Ejecutivo, puesto que su aplicación se condiciona a la adecuación reglamentaria a realizarse en un plazo de sesenta días, conforme a la disposición complementaria transitoria de la propuesta.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

- **Análisis de Necesidad**

La propuesta legislativa responde a una problemática concreta detectada en ESSALUD, relacionada con las limitaciones en la movilidad interna, la desigualdad en el acceso a los ascensos y la falta de reconocimiento a la experiencia acumulada por el personal. Diversos informes de la Defensoría del Pueblo y de la

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) han evidenciado altos niveles de temporalidad, rotación y precariedad contractual en el personal de ESSALUD, lo que repercute directamente en la calidad de los servicios de salud que se brindan a la ciudadanía.

En ese contexto, el proyecto busca establecer mecanismos de movilidad laboral más justos y transparentes, garantizando la igualdad de oportunidades y la meritocracia dentro de la institución, en concordancia con el principio de primacía de la realidad y los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia laboral, especialmente los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre igualdad de oportunidades, estabilidad y protección del trabajo decente.

- **Análisis de Viabilidad**

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta es plenamente compatible con el ordenamiento vigente, al no generar conflictos con otras normas de igual o mayor jerarquía ni con los derechos laborales reconocidos en la Constitución. Administrativamente, ESSALUD posee las competencias y herramientas para implementar las adecuaciones normativas dentro del plazo de sesenta días dispuesto por la ley.

En el aspecto económico, la medida no implica la creación de nuevas plazas ni incrementos automáticos de remuneración, por lo que su impacto presupuestal sería limitado. La aplicación de los concursos internos y transversales se financiaría con los recursos ordinarios de la entidad, garantizando sostenibilidad fiscal. Se recomienda, sin embargo, que ESSALUD elabore un informe técnico y financiero previo a la ejecución de los mecanismos de reordenamiento laboral, a fin de asegurar una implementación responsable.

- **Análisis de Oportunidad**

La oportunidad del proyecto radica en el actual proceso de reforma y modernización del sistema de salud y del propio ESSALUD, cuyo fortalecimiento

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

requiere no solo inversiones materiales sino también una gestión eficiente y justa de sus recursos humanos. La experiencia de la emergencia sanitaria evidenció la necesidad de consolidar equipos laborales estables, capacitados y con acceso a una carrera institucional que reconozca su aporte y compromiso.

En este contexto, la iniciativa se alinea con las políticas públicas de cierre de brechas laborales y de fortalecimiento del empleo público impulsadas por el Estado, así como con los compromisos internacionales derivados de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente los objetivos vinculados al trabajo decente y la salud universal.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El **Proyecto de Ley 10553/2024-CR**, denominado *Ley que establece disposiciones para promover el cierre de brechas y reordenamiento de recursos en el Seguro Social de Salud – ESSALUD*, se sustenta en los principios constitucionales que garantizan los derechos laborales, la equidad en el empleo público y la correcta administración del servicio civil en el Estado peruano. Desde la perspectiva constitucional, el artículo 22° de la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce el derecho al trabajo digno como base del desarrollo social, mientras que los artículos 23° y 24° establecen que el Estado debe asegurar condiciones laborales justas, remuneraciones equitativas y la protección de los derechos del trabajador frente a los intereses del empleador. Asimismo, el artículo 26° fija los principios que rigen toda relación laboral, tales como la igualdad de oportunidades, la irrenunciabilidad de derechos y la primacía de la realidad, y el artículo 27° consagra la protección contra el despido arbitrario. En consecuencia, toda modificación normativa que afecte al personal de ESSALUD debe respetar los derechos adquiridos y no puede implicar una disminución de las garantías laborales reconocidas en el ordenamiento constitucional.

El Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), constituye un referente directo del proyecto. Este régimen fue concebido para cubrir necesidades de personal en labores no permanentes dentro del Estado, garantizando ciertos derechos laborales básicos

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

como jornada, descanso, vacaciones y seguridad social, pero sin conferir estabilidad laboral plena. El proyecto propone modificar el artículo 2° de esta norma, delimitando su aplicación y exceptuando a las empresas del Estado, a los obreros municipales y a los guardaparques del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Con esta modificación, se busca ordenar el uso del régimen CAS y adecuarlo a la naturaleza específica de cada entidad, evitando superposiciones de regímenes laborales y fortaleciendo el principio de especialidad administrativa. Sin embargo, esta adecuación requiere un proceso de transición claro dentro de ESSALUD, a fin de evitar vacíos legales que afecten la protección contractual del personal durante la implementación.

De otro lado, el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, establece los principios rectores de la carrera pública, entre ellos el mérito, la estabilidad, la profesionalización y la igualdad de oportunidades. Esta norma guarda relación directa con el proyecto, pues el reordenamiento de recursos humanos en ESSALUD implica necesariamente procesos de movilidad interna, ascenso y reasignación de personal que deben ajustarse a los principios meritocráticos que rigen la función pública. La iniciativa legislativa, en ese sentido, debe garantizar que los concursos internos o transversales que se convoquen respeten los criterios de transparencia y equidad, evitando cualquier afectación a la igualdad de condiciones entre los postulantes.

Asimismo, la Ley N° 32045, que regula la movilidad interna, el ascenso y el cambio de grupo ocupacional del personal profesional, técnico y auxiliar de ESSALUD, también constituye una norma complementaria. Esta ley dispone que la institución debe realizar un concurso transversal interno antes de convocar concursos públicos abiertos, priorizando la promoción del personal que ya labora en la entidad. El Proyecto de Ley 10553/2024-CR modifica el artículo 3° de dicha norma para flexibilizar los requisitos de experiencia general y específica exigidos en los concursos internos, excepto en el caso de los cargos de especialista. Esta propuesta busca facilitar el cierre de brechas laborales y promover la movilidad del personal dentro de la institución, impulsando la eficiencia administrativa y la

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

utilización óptima de los recursos humanos. Sin embargo, su aplicación debe realizarse con prudencia, pues una flexibilización excesiva podría debilitar la meritocracia y afectar la calidad del servicio que brinda ESSALUD, especialmente en áreas de alta especialización.

En términos generales, la aprobación del proyecto generaría efectos importantes en el ámbito jurídico y administrativo. En primer lugar, permitiría un reordenamiento del régimen laboral dentro de ESSALUD, reduciendo la dependencia del régimen CAS y fortaleciendo la carrera institucional. En segundo lugar, contribuiría al cierre de brechas en la dotación de personal, particularmente en regiones donde existe déficit de profesionales de la salud. En tercer lugar, promovería la profesionalización y la movilidad interna, optimizando el aprovechamiento de las capacidades del personal ya contratado. Sin embargo, para evitar conflictos constitucionales o administrativos, la norma deberá acompañarse de un reglamento que establezca mecanismos claros de transición, garantizando la no afectación de derechos laborales, la transparencia en los procesos y la adecuada fiscalización del cumplimiento.

Si bien la finalidad del proyecto es coherente con los principios de justicia laboral y eficiencia administrativa, su éxito dependerá de la articulación normativa con el régimen CAS, el D.L. 276 y la Ley 32045, así como del respeto a los principios de igualdad, mérito y estabilidad que rigen el servicio público. De aprobarse y entrar en vigencia, la ley deberá asegurar que los cambios introducidos no impliquen regresión de derechos, sino una modernización responsable de la gestión del recurso humano en ESSALUD, orientada al fortalecimiento del sistema de salud pública. En ese contexto, la propuesta se alinea con los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos laborales, particularmente con los Convenios N.º 111, 122 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo, que promueven la igualdad de oportunidades, la profesionalización del empleo público y la protección frente a la discriminación.

En síntesis, el Proyecto de Ley 10553/2024-CR se encuentra alineado con el marco constitucional de protección laboral y con los estándares internacionales en materia de empleo público. Su implementación puede contribuir significativamente

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

a mejorar la equidad, la eficiencia y la estabilidad del personal de ESSALUD, siempre que se respete la jerarquía normativa y se garantice una reglamentación adecuada que preserve los derechos de los trabajadores y asegure la continuidad del servicio público de salud.

IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitada

4.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley 10553/2024-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Oficio 1679-2024-2025-CTSS/P-CR	20/03/2025
Presidente del Consejo de Ministros - PCM	Oficio 1680-2024-2025-CTSS/P-CR	20/03/2025
Ministro de Economía y Finanzas -MEF	Oficio 1681-2024-2025-CTSS/P-CR	20/03/2025
Secretario General de la Confederación General de los Trabajadores del Perú - CGTP	Oficio 1683-2024-2025-CTSS/P-CR	20/03/2025
Presidente Ejecutivo del Seguro Social de Salud- EsSALUD	Oficio 1682-2024-2025-CTSS/P-CR	20/03/2025

4.2 Opiniones recibidas²⁰

a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE

A la fecha no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 11824/2024-CR.

b) Presidente del Consejo de Ministros – PCM

Mediante oficio N° 001412-2025-PCM-SG de fecha 27/06/2025 que adjunta el Informe N° D001011-2025-PCMOGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, opina:

²⁰ Cuando corresponde se reproduce textualmente el contenido de las opiniones, a fin de garantizar la integridad de los pronunciamientos.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

(...)

4.1 En atención a lo expuesto, esta **Oficina General de Asesoría Jurídica considera que para la viabilidad del Proyecto de Ley N° 10553/2024-CR**, “Ley que establece disposiciones para promover el cierre de brechas y reordenamiento de recursos humanos en el Seguro Social de Salud - ESSALUD”, resulta necesario retirar de las excepciones del ámbito de aplicación del régimen especial de contratación administrativa de servicios a los obreros municipales; y, **precisar en la propuesta de modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1057 que dicha contratación únicamente podría realizarse a plazo determinado**.

4.2 Al contener, **el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, mediante el Oficio Múltiple N° D00299-2025-PCM-SC se trasladó a dichos ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

(...)

c) Ministro de Economía y Finanzas – MEF

A la fecha no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 10553/2024-CR

d) Secretario General de la Confederación General de los Trabajadores del Perú - CGTP

A la fecha no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 10553/2024-CR

e) Presidente Ejecutivo del Seguro Social de Salud- EsSALUD

A la fecha no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 10553/2024-CR

f) Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión Del Servicio Civil – SERVIR.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

La **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**, mediante el Informe Técnico N° 000899-2025-SERVIR-GPGSC del 12 de mayo de 2025, emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 10553/2024-CR, “Ley que establece disposiciones para promover el cierre de brechas y reordenamiento de recursos humanos en el Seguro Social de Salud – ESSALUD” se concluye que resulta parcialmente viable, por las siguientes razones:

4.1 En relación con el artículo 2 del proyecto de ley se tiene que si bien resulta viable, es necesario que el legislador incorpore una precisión en la fórmula legal, toda vez que se considera razonable habilitar la contratación de servidores en ESSALUD bajo el régimen CAS, sin embargo, estas contrataciones únicamente podrían realizarse a plazo determinado en el marco de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1602 y la política pública de tránsito al régimen del servicio civil.

4.2 Asimismo, en el extremo del artículo 2 referido a los gobiernos locales, el régimen de vinculación que corresponde a los obreros municipales es el de la actividad privada, Decreto Legislativo N° 728, por lo que toda contratación de servidores para ocupar dichos puestos en los gobiernos locales debe efectuarse bajo el citado régimen laboral. En consecuencia, la propuesta normativa deviene en innecesaria; más aún cuando no forma parte del objeto de dicha propuesta.

4.3 En relación con el artículo 3 del proyecto de ley resulta viable; puesto que resulta razonable disponer que las plazas y/o cargos de profesional de la salud de especialistas de ESSALUD sean sometidos a un concurso público de méritos abierto sin que se requiere de manera previa la convocatoria de un concurso de méritos transversal en atención a las actividades asistenciales de alta complejidad y a la urgencia en la necesidad de contratación de estos profesionales especializados que permitan su incorporación con la prontitud necesaria.

4.2 Análisis de las opiniones recibidas

En el marco del análisis de los proyectos de ley 10553/2024-CR, corresponde dejar constancia de que diversas entidades.

- **Análisis de la opinión de Presidencia del Consejo de Ministros**

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

La **Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros**, al emitir su opinión sobre el **Proyecto de Ley N° 10553/2024-CR**, “Ley que establece disposiciones para promover el cierre de brechas y reordenamiento de recursos humanos en el Seguro Social de Salud – ESSALUD”, advierte una **falta de justificación adecuada sobre la necesidad de la propuesta legislativa**. Conforme al artículo 2 de la **Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa**, todo proyecto normativo debe sustentarse en una exposición de motivos debidamente estructurada. Dicha obligación se refuerza en el artículo 7 del **Reglamento de la citada Ley Marco**, aprobado por el **Decreto Supremo N° 007-2022-JUS**, el cual exige que la exposición de motivos detalle el objeto, finalidad, antecedentes, marco jurídico, habilitaciones legales y justificación técnica que sustenten la norma, incluyendo un análisis de los impactos cuantitativos y cualitativos, así como su efecto sobre la legislación nacional.

Asimismo, el **Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República** establece que la exposición de motivos debe identificar el problema, analizar el estado actual de la situación que se pretende regular, precisar los cambios propuestos y evaluar la necesidad, viabilidad y oportunidad de la iniciativa. Además, el artículo 9 del mencionado Reglamento indica que todo análisis de impacto debe medir los efectos de la propuesta sobre las variables sociales, económicas e institucionales, cuantificando o evaluando los costos y beneficios, y justificando la necesidad de la norma frente a posibles mecanismos alternativos de solución. En el mismo sentido, el **artículo 75 del Reglamento del Congreso** dispone que toda proposición legislativa debe contener una exposición de motivos con sus fundamentos, análisis de costo-beneficio y efectos sobre el ordenamiento jurídico vigente, evitando expresiones genéricas como “la presente ley no irroga gasto”.

Desde esta perspectiva, la Oficina Jurídica enfatiza que el **Análisis Costo Beneficio (ACB)** constituye una herramienta esencial para evaluar la necesidad, viabilidad y oportunidad de toda propuesta normativa, pues debe demostrar no solo su factibilidad, sino también su pertinencia y justificación frente al contexto normativo existente. Ello resulta particularmente relevante ante la tendencia de

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

sobrerregulación o inflación normativa que afecta la coherencia y eficacia del ordenamiento jurídico, generando normas redundantes, contradictorias o innecesarias.

Al revisar el contenido del Proyecto de Ley, se observa que este pretende **modificar el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1057**, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), con el fin de **excluir al Seguro Social de Salud – ESSALUD** de las excepciones de aplicación de dicho régimen, permitiendo así que dicha entidad contrate personal bajo la modalidad CAS. No obstante, el texto también busca **incluir a los obreros municipales** entre las excepciones del ámbito de aplicación, lo cual resulta jurídicamente innecesario, pues el **artículo único de la Ley N° 30889** y el **artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, ya establecen que los obreros de gobiernos regionales y locales están sujetos al **régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728**, es decir, no se encuentran comprendidos en el régimen del servicio civil ni en el régimen CAS.

Por tanto, la inclusión de los obreros municipales en la modificación propuesta carece de relación con el objeto principal del Proyecto de Ley, que se refiere al cierre de brechas y reordenamiento de recursos humanos en ESSALUD, y genera un exceso normativo innecesario. En consecuencia, la Oficina Jurídica coincide con la **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)** al señalar que la exposición de motivos del proyecto no está adecuadamente sustentada, ni contiene un análisis técnico que respalde la exclusión de ESSALUD del régimen especial de contratación administrativa de servicios. Además, precisa que cualquier contratación bajo esta modalidad debería efectuarse únicamente a **plazo determinado**, conforme a la **Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1602** y en coherencia con la política pública de tránsito hacia el régimen del servicio civil.

Finalmente, se destaca que la propuesta legislativa abarca materias que corresponden al ámbito de competencia del **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)** y del **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**, de acuerdo con el **Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del MEF**, y la **Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del MTPE**. Por ello, la **Secretaría de**

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

Coordinación de la PCM, mediante el **Oficio Múltiple N° D00299-2025-PCM-SC**, dispuso remitir el pedido de opinión a dichas entidades, solicitando que sus pronunciamientos sean enviados directamente a la **Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República**.

En conclusión, la **Oficina General de Asesoría Jurídica** recomienda que, para asegurar la viabilidad del Proyecto de Ley N.º 10553/2024-CR, se **retire la referencia a los obreros municipales** del texto normativo y se **precise que las contrataciones CAS en ESSALUD solo podrán realizarse a plazo determinado**. Asimismo, sugiere remitir el presente informe, junto con el **Informe Técnico N.º 000899-2025-SERVIR-GPGSC**, a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, a fin de que se evalúe integralmente la propuesta dentro del marco jurídico vigente y las competencias sectoriales correspondientes.

- **Análisis de la opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**

La Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil (GPGSC) de la **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**, mediante el Informe Técnico N° 000899-2025-SERVIR-GPGSC del 12 de mayo de 2025, emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 10553/2024-CR, "Ley que establece disposiciones para promover el cierre de brechas y reordenamiento de recursos humanos en el Seguro Social de Salud – ESSALUD", concluyendo que la iniciativa resulta parcialmente viable. En el informe, SERVIR fundamenta su competencia para pronunciarse en virtud de su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), el cual comprende, entre otros subsistemas, la planificación de políticas de recursos humanos y la gestión del empleo, directamente vinculados con el contenido del proyecto de ley.

SERVIR recuerda que la reforma del servicio civil, implementada a través de la Ley N° 30057, tiene por finalidad establecer un régimen único, meritocrático y profesionalizado para todos los servidores del Estado, eliminando la dispersión de regímenes laborales (Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 1057) y garantizando condiciones de equidad y transparencia en la gestión del talento humano público. El informe subraya que el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, debe desaparecer progresivamente

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

conforme al proceso de tránsito hacia el nuevo régimen del servicio civil, que prevé mejoras en las compensaciones económicas basadas en el desempeño, la evaluación permanente y la capacidad profesional del servidor. Asimismo, se menciona que el Decreto Legislativo N° 1602 simplificó dicho tránsito y permitió que, a la fecha, más de un centenar de entidades del Poder Ejecutivo hayan avanzado en la implementación de sus Cuadros de Puestos de la Entidad (CPE), instrumento clave para el ordenamiento de la gestión de personal.

Respecto al artículo 2 del Proyecto de Ley, que busca habilitar contrataciones bajo el régimen CAS en ESSALUD, SERVIR precisa que la Ley N° 31703 incorporó al régimen del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores de ESSALUD con contratos CAS a plazo indeterminado, excluyendo expresamente a dicha entidad del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1057. En consecuencia, ESSALUD no puede realizar nuevas contrataciones bajo el régimen CAS, salvo de manera excepcional y a plazo determinado, de acuerdo con la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1602 y las políticas públicas de transición al régimen del servicio civil. Por ello, SERVIR considera que este extremo del proyecto es viable únicamente si se precisa en la fórmula legal que las contrataciones CAS en ESSALUD serán de carácter temporal, destinadas a atender necesidades urgentes y transitorias en la cobertura de brechas de personal médico.

En el mismo artículo, la propuesta normativa también hace referencia a los obreros municipales. Sobre este punto, SERVIR recuerda que el régimen laboral aplicable a los obreros municipales es el de la actividad privada, conforme al Decreto Legislativo N° 728 y lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como en la Ley N° 30889, que refuerza esta disposición. En ese sentido, toda contratación de obreros en los gobiernos locales debe efectuarse bajo dicho régimen laboral, por lo que la disposición incluida en el proyecto de ley se considera innecesaria y ajena a su objeto, al tratarse de una materia ya regulada normativamente. Por ello, SERVIR concluye que este extremo resulta no viable.

En relación con el artículo 3 del proyecto, que propone exceptuar a los profesionales de la salud especialistas de ESSALUD de la obligación de participar en un concurso de méritos transversal previo antes de la convocatoria de un concurso público abierto, SERVIR considera que la medida es razonable y viable. Argumenta que

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

esta excepción permitirá cubrir con mayor rapidez las plazas de alta especialización requeridas para garantizar la continuidad y calidad de los servicios de salud, especialmente en áreas críticas o con déficit de especialistas, sin menoscabar los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades que rigen el acceso a la función pública.

En conclusión, la opinión técnica de SERVIR declara que el Proyecto de Ley N° 10553/2024-CR es parcialmente viable. El artículo 2 puede aprobarse únicamente si se precisa que las contrataciones CAS en ESSALUD serán temporales y ajustadas al marco legal vigente; el mismo artículo, en su parte referida a los obreros municipales, no es viable por redundante; y el artículo 3 resulta plenamente viable al disponer la convocatoria directa de concursos públicos abiertos para profesionales de la salud especialistas, respetando los principios del mérito y la transparencia en el acceso a la administración pública.

5. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley 10553/2024-CR, si bien busca un objetivo loable como es el **cierre de brechas y el reordenamiento del recurso humano** en ESSALUD, genera una serie de costos y beneficios que deben sopesarse. En términos generales, la propuesta **incurre en costos principalmente a nivel administrativo y de aseguramiento de la idoneidad**, pero ofrece **beneficios sustanciales en la gestión del talento humano y la estabilidad laboral**.

Costos Identificados

Los principales costos asociados a la implementación del PL se concentran en tres áreas:

1. **Costo para la Meritocracia Abierta y la Igualdad de Oportunidades:** El establecimiento de la obligatoriedad de un **curso de méritos transversal** (interno) previo a cualquier concurso público abierto (artículo 3) constituye una restricción a la libre concurrencia. Esto se traduce en un **costo de oportunidad social** al limitar la posibilidad de que ESSALUD capte directamente al mejor talento disponible en el mercado laboral externo, al darle prioridad al personal ya vinculado.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

2. **Costo de Aseguramiento de la Idoneidad y Capacitación:** La modificación que **exime de la exigencia de años de experiencia general o específica** (artículo 3) para el personal interno que postule a un grupo ocupacional o carrera diferente, si bien facilita la movilidad, impone un **costo financiero directo** a la entidad. ESSALUD deberá asumir una mayor y más intensiva **inversión en capacitación y formación** para asegurar que el personal reubicado o ascendido sin la experiencia previa requerida alcance la idoneidad técnica necesaria para el nuevo puesto, minimizando así el riesgo de afectar la calidad del servicio de salud.

3. **Costo Administrativo:** La creación de un paso obligatorio (el concurso transversal) en el proceso de selección añade una etapa que puede **ralentizar los tiempos de cobertura de vacantes** y genera una carga administrativa adicional al área de recursos humanos de ESSALUD, en comparación con una convocatoria pública directa.

Beneficios Identificados

Los beneficios de la propuesta están directamente relacionados con la mejora del clima laboral, la retención de personal y el cumplimiento de los objetivos de la propia entidad:

- ✓ **Beneficio en la Retención y Desarrollo del Talento Humano:** El principal beneficio es la **promoción de la carrera y la motivación** del personal que ya labora en ESSALUD. Al priorizar sus ascensos y cambios de grupo, la ley actúa como un poderoso **incentivo para la permanencia y el compromiso** (beneficio de capital humano). Se reducen los costos indirectos asociados a la alta rotación, como son los procesos constantes de selección, inducción y el tiempo que toma a un nuevo trabajador externo familiarizarse con la cultura y procesos institucionales.
- ✓ **Beneficio en el Cierre de Brechas y Reordenamiento Rápido:** La flexibilidad en los requisitos de experiencia para la movilidad interna permite a ESSALUD **reordenar rápidamente a su personal** para cubrir vacantes críticas en distintas áreas (beneficio operativo). Esto es vital en una institución de seguridad social donde las brechas de personal impactan

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

directamente en la atención al asegurado. El personal ya posee conocimiento institucional esencial, lo que acelera su adaptación al nuevo rol, incluso si requiere capacitación adicional.

- ✓ **Beneficio de Estabilidad Laboral y Reconocimiento:** La medida se percibe como un acto de **reconocimiento a la trayectoria del personal** de ESSALUD, lo que contribuye a la **paz laboral** y a una mejor gestión de las relaciones laborales con los gremios.

Conclusión del Análisis:

El análisis concluye que **el beneficio social, laboral y funcional de la propuesta supera los costos identificados**, siempre y cuando se implementen medidas correctivas. El PL ataca directamente la necesidad de fortalecer el recurso humano interno de ESSALUD, que es esencial para su operación. La priorización de la carrera interna y la flexibilidad para reubicar al personal con experiencia institucional son beneficios estratégicos superiores al costo de oportunidad por no realizar un concurso abierto de inmediato. No obstante, la **viabilidad del beneficio está condicionada** a que ESSALUD destine los recursos financieros y logísticos suficientes para establecer **programas de capacitación rigurosos** que aseguren la competencia técnica del personal que asciende sin la experiencia previa exigida, mitigando así el riesgo de desmedro en la calidad del servicio.

9. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 10553/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD)

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones destinadas a garantizar la adecuada aplicación de las normas de protección de los derechos laborales de los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD), promoviendo el cierre

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

de brechas laborales, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de la carrera institucional y el reordenamiento del recurso humano, en el marco de los principios de mérito, capacidad, eficiencia y equidad establecidos en la Constitución Política del Perú y en las normas laborales vigentes.

Artículo 2. Modificación del artículo 3 de la Ley 32045, Ley que regula la movilidad interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD)

Se modifica el artículo 3 de la Ley 32045, Ley que regula la movilidad interna, el ascenso y el cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD), con el siguiente texto:

“Artículo 3. Concurso transversal y movilidad interna

Antes de convocar a concurso público de méritos abierto, el Seguro Social de Salud (ESSALUD) debe realizar un concurso de méritos transversal dirigido exclusivamente a su personal profesional, técnico y auxiliar, a fin de promover la movilidad interna y fortalecer el desarrollo de carrera dentro de la institución. Es nulo todo concurso público de méritos abierto convocado sin haberse realizado previamente el concurso transversal, **salvo en el caso de plazas o cargos de nivel profesional en salud que requieran especialización médica, conforme a la normativa sectorial aplicable.**

Cuando el personal del Seguro Social de Salud (ESSALUD) postule a un grupo ocupacional o carrera **distinta** a la de su contrato, no se le exigirá el cumplimiento de años mínimos de experiencia general o específica en el nuevo grupo ocupacional, **salvo para los cargos o plazas de carácter especializado o asistencial exijan acreditación técnica o médica específica.”**

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

Artículo 3. Reordenamiento del personal en el Seguro Social de Salud (ESSALUD)

3.1 El Seguro Social de Salud (ESSALUD) implementa, en un plazo máximo de ciento veinte días calendario contados desde la vigencia de la presente Ley, un Plan Institucional de Reordenamiento de Personal, orientado a optimizar la gestión de sus trabajadores, conforme los siguientes criterios:

- a) Diagnóstico de brechas de personal y necesidades de servicio en los distintos niveles asistenciales y administrativos.
- b) Redistribución interna del personal en función de los perfiles ocupacionales actualizados.
- c) Articulación con la política nacional de recursos humanos en salud y con las disposiciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

3.2 El plan es aprobado mediante resolución del Consejo Directivo del Seguro Social de Salud (ESSALUD), previo informe técnico y presupuestal, y debe ser remitido al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para su conocimiento y seguimiento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Seguro Social de Salud (ESSALUD), adecúa la normativa reglamentaria, complementaria y directivas a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados desde su vigencia.

La falta de emisión de las normas señaladas no suspende la aplicación de la presente Ley.

Sala de Comisión.

Lima, 21 de octubre del 2025



Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Isabel CORTEZ AGUIRRE

Secretaria

Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/10/2025 12:11:27-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 29/10/2025 12:05:41-0500

28



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/10/2025 12:18:07-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 10:30:19-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 12:01:09-0500

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

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE
BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE
PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).**



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 11:40:09-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 10:17:06-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/10/2025 02:17:12-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 10:07:51-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 15:45:57-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 17:00:00-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2025 11:33:34-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 17:04:59-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 13:52:44-0500

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

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE
BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE
PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).**

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10553/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE BRECHAS LABORALES Y EL REORDENAMIENTO DE PERSONAL EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).