



SUMILLA: Ley que modifica la Ley N° 32566 que autoriza el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial - del Seguro Social de Salud ESSALUD no beneficiado por la Ley N° 31539 con la finalidad de uniformizar, garantizar y respetar condiciones laborales dentro del marco del Derecho Humano irrenunciable al Trabajo en Igualdad de condiciones y oportunidades

El **CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA, ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES**, integrante del Grupo Parlamentario Democrático "**SOMOS PERÚ**", de conformidad al artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con el Reglamento del Congreso de la República, Artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75° y 76°, presenta la siguiente **PROPUESTA LEGISLATIVA**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32566 QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE CONTRATO CAS-COVID A CONTRATO CAS AL PERSONAL ASISTENCIAL Y ADMINISTRATIVO DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD NO BENEFICIADO POR LA LEY N° 31539 CON LA FINALIDAD DE UNIFORMIZAR, GARANTIZAR Y RESPETAR CONDICIONES LABORALES DENTRO DEL MARCO DEL DERECHO HUMANO IRRENUNCIABLE AL TRABAJO EN IGUALDAD DE CONDICIONES Y OPORTUNIDADES

Artículo 1. Objeto de la Ley.

El objeto de la presente Ley es, autorizar excepcionalmente y por única vez, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial y administrativo que laboró durante la emergencia sanitaria en Seguro Social de Salud - ESSALUD por un periodo de tiempo menor a un (1) año y que no fueron beneficiarios de la Ley N° 31539.

Artículo 2. Finalidad.

La finalidad de la Ley es, uniformizar las condiciones laborales para el personal asistencial y administrativo que laboró durante la emergencia sanitaria en Seguro Social de Salud -ESSALUD, por un periodo de tiempo menor a un (1) año y que no fueron beneficiarios de la Ley N° 3153 como una forma de garantizar el goce del Derecho Humano irrenunciable al trabajo en igualdad de condiciones.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

La presente ley se aplica al personal asistencial y administrativo que laboró durante la emergencia sanitaria en Seguro Social de Salud - ESSALUD por un periodo de tiempo menor a un (1) año y que no fueron beneficiarios de la Ley N° 31539.

Artículo 4. Modificación del artículo 3 de la Ley N° 32566.

Modificar el artículo 3 de la Ley N° 32566, en los siguientes términos:

“Artículo 3. Requisitos

Para acceder al cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS en el Seguro Social de Salud - ESSALUD, los beneficiarios deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) *Haber laborado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, mediante contrato CAS-COVID en el*



ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Seguro Social de Salud - ESSALUD), durante la emergencia sanitaria por la COVID -19, por un periodo menor al regulado por la Ley N° 31539, artículo 4 inciso 3.

b) La adjudicación de estas plazas se realizará en estricto orden de prelación, priorizando al personal con mayor tiempo de servicios acumulados laborados durante la emergencia sanitaria por la COVID -19 y especialidad obtenida.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Interpretación y aplicación de la norma.

La interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 32566, modificado por la presente Ley, se realiza conforme a los Principios de Igualdad ante la Ley, Razonabilidad, Proporcionalidad y Protección del Derecho Humano al trabajo, evitando exclusiones arbitrarias derivadas de circunstancias excepcionales producidas durante la emergencia sanitaria por la COVID-19.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. Deróguense las normas que se opongan a la presente Ley en todos sus extremos.

Lima, Abril del 2026.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2026 11:58:49-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 10:32:24-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zaidith
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 10:56:04-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 11:23:46-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 10:12:42-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 10:13:01-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 12:48:19-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2026 10:25:01-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa legislativa surge en un contexto concreto y sensible. Durante la emergencia sanitaria por la COVID-19, miles de trabajadores del sector salud, especialmente en el Seguro Social de Salud (ESSALUD), prestaron servicios en condiciones extraordinarias. Lo hicieron con compromiso, pero también en un escenario de incertidumbre laboral.

Posteriormente, el Estado ha buscado reconocer ese esfuerzo mediante normas como la Ley N.º 32566. Sin embargo, pese a ese avance, en la práctica se han identificado restricciones que limitan el acceso real a la estabilidad laboral de estos trabajadores. Es decir, aunque la ley pretende incluir, termina excluyendo a un número significativo de servidores que también formaron parte de la primera línea.

En ese sentido, la presente propuesta tiene como objetivo corregir dichas limitaciones. No se trata de crear nuevos derechos, sino de hacer efectivos los ya reconocidos. Por tanto, se busca garantizar un acceso más justo, razonable y acorde con la Constitución.

II. FUNDAMENTACIÓN

El artículo 3 vigente de la Ley N.º 32566 establece los requisitos para acceder al cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS en el Seguro Social de Salud (ESSALUD)¹. Sin embargo, una lectura sistemática de su contenido permite advertir que su redacción, lejos de garantizar el acceso al beneficio, introduce restricciones que generan exclusión injustificada. En consecuencia, la norma, en su aplicación práctica, se aparta de su finalidad original.

el análisis del contrato administrativo de servicios bajo la modalidad CAS-COVID permite evidenciar una discrepancia sustancial entre la forma jurídica del vínculo y la realidad material de la prestación. Si bien dichos contratos fueron configurados como temporales y excepcionales, sujetos a la duración de la emergencia sanitaria, en los hechos los trabajadores desempeñaron funciones permanentes, esenciales y directamente vinculadas al servicio público de salud, bajo condiciones de subordinación, continuidad funcional y responsabilidad institucional.

Frente a esta situación, resulta plenamente aplicable el principio de primacía de la realidad, conforme al cual, en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que se establece formalmente, debe prevalecer la realidad efectiva del vínculo laboral. En consecuencia, la temporalidad del contrato CAS-COVID no puede ser utilizada como un criterio determinante para limitar derechos, pues responde a una calificación formal derivada de un contexto excepcional, mas no a la naturaleza real del servicio prestado.

En esa misma línea, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho de acceso a la función pública constituye un derecho fundamental de participación, cuyo ejercicio debe regirse por criterios de mérito, capacidad e igualdad, no siendo constitucionalmente válidas aquellas restricciones que no guarden relación

¹ Congreso de la República del Perú. (2023). Ley N.º 32566. Lima, Perú. <https://lpderecho.pe/ley-32556-autorizan-el-pase-progresivo-del-regimen-cas-al-728-en-el-ministerio-publico/>.

directa con dichos principios (Tribunal Constitucional del Perú, 2005; 2011; 2021)². Asimismo, ha precisado que, si bien el legislador puede establecer requisitos, estos deben superar un estándar de razonabilidad y proporcionalidad, evitando generar exclusiones arbitrarias.

Aplicando estos criterios al caso concreto, se advierte que las restricciones previstas en la Ley N.º 32566, referidas al tiempo mínimo de servicios, la continuidad ininterrumpida del vínculo y la exclusión por renuncia, constituyen exigencias de carácter formal que no reflejan el mérito real del trabajador, ni su desempeño efectivo en el servicio público. Por el contrario, dichas condiciones introducen un trato desigual entre trabajadores que se encuentran en situaciones sustancialmente equivalentes, generando una exclusión que no encuentra justificación constitucional; conforme al análisis siguiente:

➤ **En primer lugar, el literal a) exige un periodo mínimo de un (1) año de servicios ininterrumpidos.**

Esta exigencia, si bien incorpora una excepción condicionada a la existencia de plazas presupuestadas, termina siendo restrictiva en la práctica. En efecto, supeditar el acceso a la disponibilidad presupuestal no solo introduce un elemento ajeno al mérito del trabajador, sino que además genera un trato desigual entre servidores que se encuentran en condiciones similares.

Ahora bien, desde una perspectiva material, este requisito resulta desproporcionado. Durante la emergencia sanitaria, muchos trabajadores prestaron servicios por periodos menores a un año, pero lo hicieron en condiciones de alta exigencia, riesgo y necesidad institucional. Por ello, limitar el acceso únicamente a quienes cumplieron un plazo formal desconoce el principio de razonabilidad y el valor del servicio efectivamente prestado. En esa línea, la propuesta plantea reducir y precisar el requisito temporal, permitiendo el acceso a quienes hayan laborado por un periodo menor a un año, siempre que dicho servicio se haya desarrollado durante la emergencia sanitaria. Así, se privilegia el criterio material sobre el meramente formal.

➤ **En segundo lugar, el literal b), que excluye a quienes fueron beneficiados por la Ley N.º 31539, constituye una disposición innecesaria.**

En términos de técnica legislativa, esta previsión configura un supuesto de sobrerregulación, ya que la situación jurídica de dichos trabajadores ya se encuentra definida por la propia aplicación de la norma previa. Mantener esta restricción no aporta claridad ni seguridad jurídica; por el contrario, introduce duplicidad normativa y complejiza la interpretación del régimen aplicable. En ese sentido, su eliminación responde a los principios de simplicidad, coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico (Tribunal Constitucional del Perú, 2003).

➤ **En tercer lugar, el literal c) establece una de las restricciones más gravosas, al impedir el acceso al beneficio a quienes hayan renunciado voluntariamente o hayan tenido vínculos posteriores bajo el régimen CAS.**

Esta disposición resulta abiertamente incompatible con el marco constitucional vigente. En efecto, no se puede sancionar a un trabajador por haber renunciado. La renuncia constituye una manifestación legítima de la libertad de trabajo. La Constitución Política

² Jurisprudencia sobre acceso a la función pública y principio de meritocracia. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00013-2021-PI>.



del Perú establece que el acceso y permanencia en la función pública se rige por criterios de mérito y capacidad, y únicamente reconoce como límite relevante la incompatibilidad de funciones, especialmente en términos de horario. No existe disposición constitucional que prohíba a un trabajador cambiar de empleo, renunciar o reingresar al sector público. El artículo 40 de la Constitución Política³ del Perú establece que el acceso a la función pública se realiza en condiciones de igualdad, sobre la base del mérito y la capacidad, y que el único límite relevante para el ejercicio simultáneo de funciones está referido a la incompatibilidad horaria o de cargos. En ese sentido, la Constitución no prohíbe ni restringe que un servidor público renuncie, cambie de vínculo laboral o retorne posteriormente al Estado. Por el contrario, reconoce implícitamente la movilidad laboral dentro del sector público como parte del ejercicio legítimo del derecho al trabajo.

Así, cualquier disposición legal que condicione el acceso a beneficios laborales, como el cambio de régimen contractual, a la no renuncia previa del trabajador, introduce una restricción no prevista en la norma constitucional. En consecuencia, dicha limitación resulta contraria al principio de mérito y vulnera la libertad de trabajo, al sancionar indirectamente una decisión personal válida, como es la renuncia, que forma parte del ámbito de autonomía del trabajador dentro de un Estado constitucional de derecho.

Asimismo, el artículo 22 de la Constitución reconoce el trabajo como un deber y un derecho fundamental, cuyo ejercicio debe desarrollarse en condiciones dignas y libres. En consecuencia, impedir el acceso a un beneficio laboral por el hecho de haber ejercido el derecho a renunciar constituye una restricción ilegítima, que afecta el contenido esencial del derecho al trabajo.

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional del Perú ha sostenido que el derecho al trabajo no solo comprende el acceso a un puesto, sino también la libertad de elegir, cambiar y cesar en una actividad laboral, sin que ello genere consecuencias arbitrarias o sancionadoras (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)⁴. De igual modo, ha establecido que toda limitación a derechos fundamentales debe superar un test de razonabilidad y proporcionalidad, lo cual no ocurre en el presente caso.

A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo, a través del Convenio N.º 158, reconoce que las relaciones laborales deben desarrollarse sin restricciones indebidas que afecten la estabilidad y libertad del trabajador. En particular, se proscribe cualquier medida que, de manera indirecta, limite el ejercicio de derechos laborales fundamentales (Organización Internacional del Trabajo, 1982)⁵.

Por tanto, la exclusión prevista en el literal c) no solo carece de justificación objetiva, sino que además configura una medida desproporcionada. Penaliza una conducta legítima, la renuncia, y restringe el acceso a un beneficio que tiene como finalidad reconocer el servicio prestado durante la emergencia sanitaria.

Así se concluye que la eliminación de los literales b) y c), así como la flexibilización del requisito temporal previsto en el literal a), no solo responde a criterios de justicia

³ Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima, Perú. https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/constituciones_ordenado/constit_1993/texto_actuallizado_cons_1993.pdf.

⁴ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Expediente N.º 0206-2005-PA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00206-2005-AA>.

⁵ Organización Internacional del Trabajo. (1982). *Convenio N.º 158*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/D52A6200F027D385052583370070C841/\\$FILE/348.6-R683.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/D52A6200F027D385052583370070C841/$FILE/348.6-R683.PDF).

material, sino que también se sustenta en principios constitucionales, en la jurisprudencia nacional y en estándares internacionales de protección del trabajo. De esta manera, la propuesta permite corregir una distorsión normativa y garantizar que la ley cumpla efectivamente su finalidad.

III. MARCO LEGAL

La propuesta se sustenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú:
 - Artículo 22: derecho al trabajo
 - Artículo 23: protección del trabajo
 - Artículo 40: acceso a la función pública y control de incompatibilidades
- Decreto Legislativo 1057 (régimen CAS)
- Ley N.° 31539
- Ley N.° 32566
- Convenios internacionales de la OIT, especialmente el Convenio 158

IV. VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no crea un nuevo régimen jurídico. Por el contrario, modifica una norma vigente, la Ley N.° 32566, con el objetivo de mejorar su aplicabilidad.

Se mantiene la estructura de la ley original, pero se corrigen aquellos aspectos que han demostrado ser restrictivos en su aplicación práctica. De esta manera, se fortalece la coherencia del sistema normativo y se evita la exclusión de trabajadores que cumplen con la finalidad de la norma.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Desde el punto de vista económico, la propuesta no genera un impacto significativo en el presupuesto público. En efecto, no se crean nuevas plazas ni se incrementa la planilla estatal de manera desproporcionada. Por el contrario, se optimiza el uso de recursos humanos ya capacitados. Se trata de trabajadores que ya prestaron servicios durante la emergencia sanitaria y que cuentan con experiencia en el sistema de salud.

Los beneficios resultan evidentemente claros. Por un lado, se mejora la estabilidad laboral. Por otro, se fortalece la continuidad del servicio público. Además, se reduce la rotación de personal y se evita la pérdida de talento humano.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA NACIONAL Y POLÍTICAS DE ESTADO

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2025-2026, es importante destacar que este proyecto de ley se encuentra alineado con los objetivos del Estado en materia de inclusión social y fortalecimiento de los servicios públicos.

En particular, se vincula con las políticas orientadas a garantizar el acceso universal a los servicios de salud, así como con la promoción de condiciones laborales dignas en el sector público.

Fortalecer la justicia y la igualdad: Garantiza un trato equitativo y condiciones laborales homogéneas para el personal de salud.

- Promover la eficiencia administrativa y transparencia: Asegura una gestión laboral más estable y transparente en EsSalud.



ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- Apoyar la equidad social: Mejora el acceso a beneficios y estabilidad laboral, contribuyendo a la justicia social y reducción de la pobreza.
- Facilitar el desarrollo sostenible: Refuerza la capacidad operativa del sistema de salud para una respuesta eficaz a emergencias y necesidades locales.

Lima, abril del 2026