

**SUMILLA:** Ley que autoriza la incorporación progresiva de los trabajadores cas de SUSALUD, SIS y FISSAL al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728

El **CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA, ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES**, integrante del Grupo Parlamentario "**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 AUTORIZA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS TRABAJADORES CAS DE SUSALUD, SIS Y FISSAL AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728**

**Artículo 1.- Objeto**

EL objeto de la Ley es autorizar la incorporación progresiva de los trabajadores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 – Contrato Administrativo de Servicios (CAS), que laboran en la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), el Seguro Integral de Salud (SIS) y el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL), al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, garantizando condiciones laborales equitativas, estabilidad laboral y respeto a los derechos fundamentales del trabajo.

**Artículo 2.- Finalidad**

La finalidad de la Ley es:

- a) Eliminar la precariedad laboral en el sector salud.
- b) Garantizar la igualdad de derechos laborales entre trabajadores del Estado.
- c) Fortalecer la estabilidad laboral en entidades estratégicas del sistema de salud.
- d) Mejorar la eficiencia institucional mediante la consolidación del recurso humano.
- e) Asegurar el respeto de los principios constitucionales laborales.

**Artículo 3.- Incorporación**

Autorízase la incorporación progresiva de los trabajadores bajo el régimen CAS de SUSALUD, SIS y FISSAL al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, conforme a los criterios establecidos en la presente ley.

**Artículo 4. Ámbito de aplicación**

La presente ley es de aplicación a los trabajadores del régimen CAS del Decreto Legislativo N.º 1057 que prestan servicios en:

- Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD)
- Seguro Integral de Salud (SIS)
- Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL)

**Artículo 5. Condiciones para la incorporación**

Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, los trabajadores deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Contar con vínculo laboral vigente a la entrada en vigencia de la ley
- b) Haber ingresado mediante concurso público o proceso equivalente
- c) Acreditar un mínimo de tres (3) años de servicios continuos o acumulados
- d) Haber aprobado evaluaciones de desempeño
- e) Desempeñar funciones de carácter permanente

**Artículo 6. Modalidad de incorporación**

La incorporación se realiza de manera progresiva, priorizando la antigüedad del trabajador y la disponibilidad presupuestaria.

**Artículo 7. Eliminación progresiva del régimen CAS**

Las entidades comprendidas eliminan progresivamente el uso del régimen CAS para funciones permanentes.

**Artículo 8. Adecuación administrativa**

SUSALUD, SIS y FISSAL realizan las adecuaciones necesarias en:

- Cuadro de Asignación de Personal (CAP)
- Presupuesto Analítico de Personal (PAP)
- Registros administrativos

**Artículo 9. Comisión de implementación**

Créase la Comisión de Implementación encargada de coordinar y supervisar el proceso de incorporación.

**Artículo 10. Financiamiento**

La implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**Primera. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario.

**Segunda. Supervisión**

El Ministerio de Economía y Finanzas supervisa la sostenibilidad fiscal del proceso.

Lima abril del 2026



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa legislativa se inscribe en el proceso de fortalecimiento del empleo público y de modernización del sistema de salud, orientándose a resolver una problemática estructural vinculada a la persistencia del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en entidades estratégicas como la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), el Seguro Integral de Salud (SIS) y el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL). Si bien el régimen CAS fue concebido como un mecanismo excepcional y transitorio, su uso prolongado ha generado escenarios de inestabilidad laboral, desigualdad de derechos y limitaciones en la protección del trabajador, afectando tanto la dignidad laboral como la eficiencia institucional.

En este contexto, la propuesta normativa plantea la incorporación progresiva de dichos trabajadores al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, con el propósito de garantizar condiciones laborales más equitativas, fortalecer la estabilidad en el empleo y consolidar un sistema de gestión del recurso humano más coherente y eficiente. Esta medida responde a los principios constitucionales de igualdad, dignidad y protección del trabajo, y se implementa bajo criterios de progresividad, razonabilidad y sostenibilidad fiscal.

De esta manera, la iniciativa no solo busca corregir una distorsión histórica en el empleo público, sino también contribuir al fortalecimiento de entidades clave del sistema de salud, asegurando que el capital humano cuente con condiciones adecuadas para brindar servicios de calidad a la ciudadanía.

### II. FUNDAMENTACIÓN

#### 2.1. Problemática de la precariedad laboral en el régimen CAS

El régimen CAS, regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, fue diseñado como una modalidad contractual de carácter temporal para atender necesidades específicas del Estado. No obstante, su aplicación extendida ha generado un escenario de precarización laboral, caracterizado por la ausencia de estabilidad, limitaciones en derechos colectivos y diferencias sustanciales frente a otros regímenes laborales del sector público.

Diversos estudios han señalado que la coexistencia de múltiples regímenes laborales en el Estado genera fragmentación, inequidad y dificultades en la gestión del recurso humano (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2020)<sup>1</sup>. En el caso del sector salud, esta situación resulta particularmente crítica, dado que afecta la continuidad y calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

En ese sentido, la permanencia del régimen CAS para funciones de carácter permanente desnaturaliza su finalidad original y configura una distorsión estructural que requiere ser corregida mediante mecanismos de transición hacia regímenes laborales más estables.

#### 2.2. Sustento constitucional: derecho al trabajo y principios laborales

La Constitución Política del Perú reconoce el trabajo como un derecho fundamental y un deber social. El artículo 22 establece que el trabajo es base del bienestar social y medio de realización de la persona, mientras que el artículo 23 dispone que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, garantizando la protección del trabajador.

<sup>1</sup> Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2020). *Informe sobre la gestión del servicio civil en el Perú*.



Asimismo, el artículo 26 consagra principios rectores del derecho laboral, tales como la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos laborales y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda.

Desde una perspectiva constitucional, la existencia de trabajadores que realizan funciones equivalentes bajo condiciones laborales diferenciadas carece de justificación objetiva y vulnera el principio de igualdad. Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional:

“El principio de igualdad en materia laboral exige que a situaciones iguales se les otorgue un tratamiento igual, salvo justificación objetiva y razonable” (Tribunal Constitucional del Perú, 2003)<sup>2</sup>.

En consecuencia, la incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 se configura como una medida orientada a restablecer la igualdad material en el empleo público.

### 2.3. Jurisprudencia constitucional sobre el régimen CAS

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente respecto a la naturaleza excepcional del régimen CAS, señalando que este no puede convertirse en un mecanismo permanente de contratación en el Estado.

En ese sentido, ha precisado que:

“El régimen CAS constituye una modalidad especial de contratación administrativa que no puede ser utilizada de manera indefinida para cubrir necesidades permanentes” (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 00002-2010-PI/TC)<sup>3</sup>.

Asimismo, el Tribunal ha reconocido la necesidad de avanzar hacia la progresiva equiparación de derechos laborales en el sector público, en concordancia con los principios de dignidad, igualdad y protección del trabajador.

La presente iniciativa se alinea con esta interpretación jurisprudencial, al establecer un mecanismo de transición progresiva y ordenada hacia un régimen laboral más garantista.

### 2.4. Justificación técnica: eficiencia institucional y gestión del recurso humano

Desde una perspectiva de gestión pública, la estabilidad laboral constituye un factor clave para la eficiencia institucional. La alta rotación de personal, la falta de incentivos y la incertidumbre laboral afectan negativamente el desempeño de las entidades públicas, especialmente en sectores sensibles como la salud.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil ha señalado que la fragmentación de regímenes laborales limita la implementación de políticas coherentes de recursos humanos y afecta la productividad del sector público (SERVIR, 2020).

Asimismo, organismos internacionales destacan que la calidad del empleo público incide directamente en la calidad de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía (Banco Mundial, 2018)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Sentencia del Expediente N.º 00008-2003-AI/TC*.

<sup>3</sup> Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia del Expediente N.º 00002-2010-PI/TC*.

<sup>4</sup> Banco Mundial. (2018). *Mejorando la gestión del empleo público en América Latina*.



En este contexto, la incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 permitirá:

- a) Fortalecer la continuidad del servicio
- b) Reducir la rotación de personal
- c) Mejorar el clima laboral
- d) Incrementar la eficiencia institucional

### **2.5. Principio de progresividad y sostenibilidad fiscal**

La propuesta normativa se sustenta en el principio de progresividad, el cual implica la adopción de medidas graduales orientadas a mejorar las condiciones laborales, sin generar impactos fiscales desproporcionados.

Este principio ha sido reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, particularmente en materia de derechos económicos y sociales (Comité DESC, 1990)<sup>5</sup>.

En ese sentido, la iniciativa establece:

- a) Implementación progresiva
- b) Priorización por antigüedad
- c) Sujeción a disponibilidad presupuestaria

Ello garantiza la viabilidad financiera de la medida, evitando comprometer la sostenibilidad fiscal del Estado.

### **III. MARCO NORMATIVO**

La presente iniciativa legislativa se sustenta en un conjunto articulado de normas de rango constitucional y legal que regulan el derecho al trabajo, los principios laborales y la organización del empleo público en el Perú. Este marco normativo otorga legitimidad jurídica a la incorporación progresiva de los trabajadores del régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, en tanto medida orientada a garantizar condiciones laborales equitativas y fortalecer el servicio público.

#### **3.1. Constitución Política del Perú (artículos 22, 23 y 26)**

La Constitución establece los principios rectores del derecho laboral en el ordenamiento jurídico peruano.

El artículo 22 reconoce que el trabajo es un deber y un derecho, constituyendo la base del bienestar social y un medio de realización personal.

El artículo 23 dispone que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual debe garantizar condiciones dignas y proteger especialmente al trabajador frente a situaciones de desigualdad.

Por su parte, el artículo 26 consagra los principios fundamentales de la relación laboral, entre ellos la igualdad de oportunidades sin discriminación, la irrenunciabilidad de derechos laborales y la interpretación favorable al trabajador.

En este contexto, la persistencia de regímenes laborales diferenciados sin justificación objetiva vulnera dichos principios, lo que justifica la adopción de medidas legislativas orientadas a corregir estas distorsiones.

<sup>5</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación General N.º 3*.



### 3.2. Decreto Legislativo N.º 1057 – Régimen CAS

El Decreto Legislativo N.º 1057 regula el régimen especial de Contrato Administrativo de Servicios (CAS), concebido originalmente como un mecanismo transitorio para la contratación de personal en el Estado.

No obstante, su aplicación prolongada ha generado una segmentación del empleo público, caracterizada por la coexistencia de trabajadores con funciones similares, pero con distintos niveles de protección laboral.

Si bien el régimen CAS reconoce ciertos derechos, estos resultan limitados en comparación con otros regímenes, especialmente en materia de estabilidad laboral, lo que ha sido objeto de cuestionamiento desde una perspectiva constitucional.

### 3.3. Decreto Legislativo N.º 728 – Régimen laboral de la actividad privada

El Decreto Legislativo N.º 728 regula el régimen laboral de la actividad privada, caracterizado por el reconocimiento de derechos laborales más amplios, tales como estabilidad laboral relativa, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones y protección frente al despido arbitrario.

La incorporación progresiva de trabajadores CAS a este régimen permite garantizar condiciones laborales más equitativas, sin afectar la continuidad del servicio público, contribuyendo además a la profesionalización y estabilidad del recurso humano en entidades estratégicas del sector salud.

### 3.4. Ley N.º 31131 – Eliminación progresiva del régimen CAS

La Ley N.º 31131 constituye un antecedente normativo clave, al establecer la eliminación progresiva del régimen CAS y reconocer el derecho de los trabajadores a no ser contratados bajo este régimen para labores de naturaleza permanente.

Asimismo, dispone medidas orientadas a la incorporación de trabajadores CAS a regímenes laborales más estables, en función de criterios objetivos.

La presente iniciativa se alinea con esta norma, desarrollando su finalidad en el ámbito específico de SUSALUD, SIS y FISSAL, mediante un proceso ordenado, progresivo y fiscalmente sostenible.

### 3.5. Normativa del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, regulado por la normativa emitida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), establece los principios, reglas y procedimientos para la gestión del empleo público en el Perú.

Este sistema promueve la meritocracia, la equidad, la transparencia y la eficiencia en la administración del personal estatal.

En este marco, la coexistencia de regímenes laborales con condiciones desiguales constituye una distorsión que afecta la gestión del talento humano y la eficiencia institucional.

En consecuencia, la incorporación progresiva de trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 se configura como una medida coherente con los objetivos del sistema de recursos humanos, orientada a fortalecer un servicio civil más justo, eficiente y orientado al ciudadano.

### **3.6. Coherencia normativa de la iniciativa**

La propuesta legislativa no supone la derogación inmediata del régimen CAS, sino que establece un proceso de transición progresiva, respetando los principios de sostenibilidad fiscal y continuidad del servicio público. Asimismo, se integra de manera armónica al ordenamiento jurídico vigente, contribuyendo a la consolidación de un sistema laboral público más equitativo, sin generar conflictos normativos ni afectar derechos adquiridos.

## **IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

- La presente norma no elimina de manera inmediata el régimen CAS, sino que establece un proceso de transición progresiva hacia el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728.
- En ese sentido:
- No se afectan derechos adquiridos
- No se generan conflictos normativos
- Se fortalece el sistema laboral público

La medida se integra de manera armónica al ordenamiento jurídico vigente.

## **V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

La implementación de la medida no genera gasto al erario público, sin embargo implica costos administrativos vinculados a la adecuación institucional; sin embargo, estos son compensados por beneficios significativos en términos de eficiencia, reducción de conflictos laborales y mejora en la calidad del servicio público.

En consecuencia, el balance costo-beneficio resulta favorable, al tratarse de una medida de alto impacto social con sostenibilidad fiscal.

## **VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa se articula de manera coherente con los objetivos estratégicos del Estado en materia de desarrollo social, fortalecimiento institucional y modernización de la gestión pública.

En primer lugar, contribuye a la reducción de desigualdades laborales, al corregir brechas injustificadas en la asignación del Incentivo Único – CAFAE, garantizando un trato equitativo entre servidores que desempeñan funciones equivalentes dentro del mismo régimen laboral.

Asimismo, se enmarca en el proceso de reforma del empleo público, al promover criterios uniformes, transparentes y objetivos en la gestión de los incentivos económicos, fortaleciendo la meritocracia y la equidad en la administración pública.

De igual manera, la propuesta incide positivamente en el fortalecimiento del sistema de salud, al mejorar las condiciones laborales del personal administrativo, lo cual repercute directamente en la eficiencia de la gestión hospitalaria y en la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

En esa misma línea, la iniciativa contribuye a la modernización del Estado, al ordenar y estandarizar un componente del sistema de compensaciones, reduciendo distorsiones y promoviendo una gestión más eficiente, predecible y orientada a resultados.



Finalmente, la propuesta guarda plena coherencia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en particular con:

**Política de Estado N.º 11:** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

**Política de Estado N.º 14:** Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

**Política de Estado N.º 13:** Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social.

**Política de Estado N.º 24:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

En consecuencia, la iniciativa no solo atiende una problemática concreta del sector público, sino que también se alinea con la agenda legislativa nacional, contribuyendo al fortalecimiento institucional y al bienestar de los servidores públicos.

Lima abril del 2026