

- PRESUPUESTO...

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
 "Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



OFICIO N° 239 -2022 -PR

Lima, 27 de julio de 2022

Señora

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO

Presidenta del Congreso de la República

Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato cas al personal asistencial en el sector salud. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial en el sector salud, contiene de ocho (8) artículos y una (1) disposición complementaria final, con la siguiente redacción:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria producida por el covid-19, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial y administrativo en el sector salud, con la finalidad de uniformizar las condiciones laborales como forma de garantizar el derecho al trabajo en igualdad de condiciones.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable únicamente al personal asistencial y administrativo con contrato CAS-COVID que labora en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú y el Seguro Social de Salud (EsSalud).

Artículo 3. Entidades autorizadas

Se autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria producida por el covid-19, al Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú y el Seguro Social de Salud (EsSalud), para que ejecuten, en favor de los trabajadores del sector salud que se rigen bajo la modalidad de contrato CAS-COVID, el traslado de contrato CAS que se rige bajo el Decreto Legislativo 1057.

Artículo 4. Requisitos

Para el proceso de cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS, son requisitos:

1. Las plazas o puestos a ocupar se encuentren disponibles, o en su defecto que bajo proceso de recategorización de la institución autorizada se pueden generar las mismas.
2. Las plazas o puestos a ocupar se encuentren en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Cuadro de Asignación de Personal Provisional (CAP-P), o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), así como en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), y/o registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, a cargo del Ministerio de Economía

¹ Sobre la base del Informe N° 741-2022-OGAJ/MINSA, Informe N° 0542-2022-MTPE/4/8, Informe 001172-2022/IN/OGAJ, Informe Legal N° 1101-2022-MINDEF/SG-OGAJ, Informe N° D001037-2022-PCM-OGAJ e Informe N° 0043-2022-EF/46.01.

y Finanzas, o en su defecto se pueden generar bajo un proceso de recategorización de la institución autorizada.

3. El personal asistencial con contrato CAS-COVID que viene laborando en la institución por un periodo no menor a un (1) año.
4. Igualmente, pueden ser objeto de esta ley los trabajadores bajo la modalidad CAS-COVID-19, que trabajaron un (1) año de manera ininterrumpida o que completen un año con un periodo máximo de 3 meses de no renovación de contrato; además, los trabajadores que cumplan estos requisitos y que hayan sido sujeto de no renovación de contrato sin motivo de inconducta funcional podrán someterse a este beneficio.
5. Los trabajadores que tengan vínculo laboral estable vigente con una institución del Estado, es decir, de los decretos legislativos 728, 276, 1057, de otra entidad del Estado, que trabajaron de manera simultánea excepcional durante la pandemia o solicitaron licencia sin goce de haber, no pueden ser beneficiarios de esta ley y tienen que regresar a sus plazas originales.
6. La renovación de contrato de CAS-COVID a CAS, o la incorporación de ex-CAS-COVID está sujeta a la necesidad de servicio de cada entidad. Siendo que, de encontrarse en convocatoria o proceso de contratación de personal, la entidad debe priorizar lo dispuesto en la presente norma, suspendiendo dicha convocatoria o proceso de contratación.

Artículo 5. Plazo

El Ministerio de Salud sus organismos públicos, gobiernos regionales, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú y el Seguro Social de Salud (EsSalud) deben efectuar el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial en el sector salud en un plazo no mayor de 30 días calendario de que se produzcan las circunstancias que como requisitos se precisan en el artículo anterior de la presente ley, en lo que corresponda.

Artículo 6. Implementación de la Ley

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con recursos propios de cada entidad autorizada y no irroga gastos adicionales al presupuesto, ya que se realiza sobre la base de puestos presupuestados a la actualidad.

Artículo 7. Igualdad de remuneración

Los trabajadores bajo la modalidad CAS-COVID-19 perciben la misma remuneración que los trabajadores CAS (Decreto Legislativo 1057) que tiene cada entidad.

Artículo 8. Personal CAS-COVID

El personal asistencial, técnicos y auxiliares contratados bajo la modalidad CAS-COVID, y que por concurso ingresó al CAS, puede retomar a las plazas que ocupaban antes de la dación de los decretos de urgencia que les asignó esta modalidad especial de contratación laboral, siempre y cuando estas plazas no hayan sido concursadas,

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Para el cumplimiento de la presente norma se eximirá el requisito previsto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios”.

Observación a la Autógrafa de Ley

Afectación al principio de coherencia normativa

2. La definición del principio de coherencia normativa fue establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*“48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional". (El énfasis es nuestro)

Ahora bien, respecto de la Autógrafa de Ley, es importante tener en cuenta que el ordenamiento jurídico no contiene una figura de contratación denominada CAS-COVID, por lo que la Autógrafa de Ley no es concordante con el resto del ordenamiento jurídico cuando hace referencia al CAS-COVID sin hacer una definición o precisando sus alcances, generando confusión en la interpretación de dicha disposición.

Asimismo, si se considera que el CAS-COVID estaría referido a los Contratos Administrativos de Servicios (CAS) temporales habilitados por los Decretos de Urgencia N° 029-2020 y N° 004-2021, los artículos 1 y 2 de la Autógrafa de Ley, al incluir no solo al personal asistencial sino también administrativo dentro de sus alcances, no serían coherentes con el título y los artículos 4 y 5 de la misma Autógrafa ni con los Decretos de Urgencia citados, por cuanto estos habilitaban la contratación únicamente para servicios asistenciales y no administrativos.

En lo que concierne al artículo 4, referido a los requisitos para el cambio de contratación CAS-COVID a contratación CAS (regular), debemos señalar que, de acuerdo con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000150-2021-SERVIR-PE, que aprobó la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH, sobre la Elaboración del Manual de Clasificador de Cargos y del Cuadro para Asignación de Personal Provisionales (CAP-P), en el cuadro antes mencionado, solamente deben contener todos los cargos y las posiciones bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728, así como de las carreras especiales en situación de ocupado (subnumeral 5.4.1 del numeral 5.4 del Punto 5 Disposiciones Generales de la mencionada Directiva). Entonces, la previsión de plazas o puestos CAS en el CAP-P no es técnica ni jurídicamente viable.

Además, los numerales 1 y 4 del artículo 4 incluyen dentro de los alcances de la Autógrafa de Ley a las plazas o puestos que se generen bajo proceso de recategorización de la institución autorizada; así como a los trabajadores que cumplan los requisitos y que hayan sido sujeto de no renovación de contrato sin motivo de inconducta funcional. Al respecto, estos numerales no serían coherentes con lo que se establece en el artículo 6 de la Autógrafa de Ley, sobre su implementación a realizarse sobre la base de puestos presupuestados a la actualidad.

Por su parte, el artículo 7 de la Autógrafa de Ley señala que los trabajadores bajo la modalidad CAS-COVID-19 perciben la misma remuneración que los trabajadores CAS que tiene cada entidad; no obstante, en el ordenamiento jurídico vigente no se ha establecido una escala remunerativa que defina la remuneración para los trabajadores CAS, por lo que este extremo de la Autógrafa de Ley no resulta coherente con el ordenamiento jurídico y generaría confusión en los operadores al momento de su implementación.

Por tanto, como consecuencia de contravenir las normas aludidas y de no guardar coherencia interna entre sus mismas disposiciones, conforme se ha señalado, la Autógrafa de Ley también contraviene el principio de coherencia normativa, generando confusión.

La Autógrafa de Ley vulnera el principio de mérito y el derecho de acceso a la función pública en el marco de un concurso en condiciones de igualdad

3. De acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política, la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional. Asimismo, precisa que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo ha sido orientado a la construcción de la carrea pública en el Estado.

Debe tenerse en cuenta que, independientemente del régimen laboral de contratación, el acceso al servicio civil se realiza por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza.

Lo señalando anteriormente se encuentra expresado en el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. La inobservancia a las reglas de acceso a la Administración Pública es sancionada con la nulidad los actos administrativos, según el artículo 9 de la Ley N° 28175, dado que son normas de carácter transversal a todas las entidades de la Administración Pública, indistintamente el nivel de gobierno y régimen laboral.

Así, el ingreso a la Administración Pública, con independencia del régimen laboral de la entidad, se realiza indefectiblemente por concurso público de méritos, hecho que supone un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza, para los cuales no se exige dicho proceso de selección².

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha ratificado lo señalado en el párrafo anterior, al establecer el precedente vinculante en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC, Caso Huatuco, así como en su respectivo auto aclaratorio "(...) *que para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario: i) La definición de una plaza o vacante de duración indeterminada, (ii) la necesidad de que dicha plaza esté debidamente presupuestada, (iii) la realización previa de un concurso público de méritos, para la cobertura de dicha plaza.*"

Asimismo, agrega el Tribunal Constitucional que los contenidos del principio de acceso a la función pública en condiciones de igualdad son: "*i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso*". Asimismo, ha determinado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación con el acceso a la función pública.

A mayor ahondamiento, a través del Pleno Sentencia N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la

² Lo expresado en el presente numeral se ve regulado, además, en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y los demás regímenes laborales que están vigentes en la administración pública.

constitucionalidad de la Ley N° 31131, de cual se puede citar su fundamento 37, el mismo que precisamente alude al acceso al empleo público vía concurso público:

“37. Generalmente se accede al empleo público mediante concurso público de méritos que se haya regido por los principios de igualdad de oportunidades, de meritocracia y de capacidades de las personas. Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, como se ha advertido supra, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (Ley del Servicio Civil) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país”.

Respecto al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, el Tribunal Constitucional ha establecido en el fundamento 39 de su sentencia recaída en el Expediente N° 025-2005-AI/TC, acumulado al Expediente N° 026-2005-AI/TC, lo siguiente: *“Cabe advertir que el ámbito de protección o contenido de este derecho fundamental no se reduce a la exigencia de condiciones iguales en el acceso a la función pública; el acceso a la función representa en sí mismo el bien jurídico protegido por este derecho fundamental. El derecho-principio de igualdad enunciado en el arto 2, inc. 2) de la Constitución establece una prohibición de discriminación que implica que ningún grupo destinatarios de la norma se vean excluidos del ejercicio o goce de un derecho fundamental, constitucional, legal, frente a otro grupo al que, por el contrario, sí se le permita”.*

Es de resaltar, que según el fundamento 45 de la citada sentencia, el acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a los poderes públicos. Por una parte, respecto al legislador, la *vinculación negativa* le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración, delimitación y limitación de este derecho; por otra, la *vinculación positiva* le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio.

Al respecto, la Autógrafa de Ley bajo análisis, al autorizar el cambio de contrato CAS-COVID a CAS regular al personal en el sector salud, vulnera el derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, los principios de acceso al empleo público regulados en la Ley Marco del Empleo Público, el Decreto Legislativo N° 1023 y demás normas que rigen el ingreso a la administración pública, además de contravenir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional; ya que los Decretos de Urgencia N° 029-2020 y N° 004-2021, emitidos ante la situación de emergencia sanitaria por el brote de la COVID-19 declarada originalmente por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, exoneraron a las entidades del sector salud de la realización de un concurso público de méritos para la contratación de personal mediante contratos CAS, por lo que fueron contratados directamente, y, al cambiar su contrato temporal a uno permanente, afectaría el derecho de otras personas que aspiran a ocupar dichas plazas permanentes en el sector público previo concurso público de méritos.

La Autógrafa de Ley no cuenta con sustento y justificación adecuadas

4. El artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la señalada Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República³ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *“contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”*. El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal. El análisis costo beneficio realiza *“(…) el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. Se debe evitar la frase genérica La presente ley no irroga gasto al Estado”*⁴. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁵.

En esa línea, el adecuado desarrollo del análisis costo beneficio debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *“debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”*⁶. El análisis señalado es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, *“tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”*⁷.

Al respecto, la contratación de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, y que actualmente se encuentra laborando bajo el marco de los Decretos de Urgencia N° 029-2020 y N° 004-2021, se justifica principalmente ante la apremiante necesidad del sector salud de poder contar a corto plazo con recursos humanos para cubrir los servicios de prevención, control, diagnóstico y tratamiento de la COVID-19, siendo un derecho fundamental el acceso a la salud a favor del ciudadano. En tal sentido, no se justifica adecuadamente en el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley las razones para convertir en permanente la contratación de este personal destinado a atender circunstancias que por su naturaleza son temporales, como es la atención de la salud de las personas en el marco de la emergencia sanitaria motivada por el COVID-19.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

⁵ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁶ ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁷ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

Asimismo, en el análisis costo beneficio contenido en el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no se ha efectuado un costeo y evaluación del número de plazas aproximadas que conlleven a la viabilidad de la implementación de la Autógrafa de Ley y pueda denotar que realmente se podrá financiar con los recursos propios de cada entidad autorizada.

Las denominadas contrataciones "CAS-COVID" se vienen dando en el marco de las declaraciones de emergencia sanitaria y emergencia nacional, aprobadas inicialmente por los Decretos Supremos N° 008-2020-SA y 044-2020-PCM, respectivamente, como consecuencia de las graves circunstancias que afectan a la vida de la Nación a consecuencia del brote de la COVID-19, situación que demandó tal como se expone en la primera de las normas que dispuso este tipo de contratación, el Decreto de Urgencia N° 029-2020, para el mencionado contexto, la contratación de recursos humanos en salud, a fin de llevar a cabo las acciones de prevención, control, diagnóstico y tratamiento del Coronavirus, lo que respondía a una medida excepcional e imprevisible, que como tal, demandaba que este tipo de contratación fuera exonerado de la realización de un concurso público para la incorporación de dichos recursos humanos, cuya prestación en las cuatro actividades antes mencionadas son esenciales para enfrentar la pandemia. Siendo, que, en esa misma línea y finalidad, se estableció el marco regulatorio de la ulterior contratación CAS exonerada como es el caso del Decreto de Urgencia N° 004-2021.

En el presente ejercicio fiscal, la reactivación y prórroga de la vigencia de los registros correspondientes a la modalidad del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057, de las contrataciones autorizadas bajo el marco regulatorio de los Decretos de Urgencia indicados en el numeral anterior, fue dada a través los Decretos de Urgencia N° 009-2022 y 018-2022, la primera de ellas hasta el 30 de junio de 2022 y la segunda de ellas hasta el 31 de julio del presente año.

De los dispositivos antes reseñados, se advierte que existen tres características comunes para este tipo de contratación CAS de carácter especial: La primera de ellas, es que se trata de plazas creadas para un fin determinado, es decir, contratar recursos humanos en salud con la finalidad de incrementar la respuesta en atención a pacientes COVID-19; en segundo lugar son plazas temporales, pues una vez que acabe la pandemia, estas quedarán resueltas automáticamente; y, en tercer lugar, se tratan de plazas que fueron contratadas directamente sin mediar concurso público de méritos.

No obstante lo anterior, las exposiciones de motivos de los Proyectos de Ley N° 2204/2021-CR, 2328/2021-CR, 2371/2021-CR y 2439/2021-CR, antecedentes de la Autógrafa, así como el Dictamen respectivo, **no evidencian con claridad las razones por las cuales, las contrataciones de naturaleza temporal y para una determinada finalidad, como lo es la atención durante una emergencia sanitaria, deben convertirse en contrataciones de naturaleza indefinida.**

La Autógrafa de Ley vulnera los principios constitucionales presupuestarios

5. En el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley que dan origen a la Autógrafa de Ley se señala que dichas propuestas legales no generarían gasto al Estado, toda vez que éstas serían financiadas con cargo al presupuesto de las entidades involucradas; asimismo, el artículo 6 de la Autógrafa señala que su implementación se financia con los recursos propios de cada entidad y que no irrogará gasto alguno adicional al presupuesto. Sin embargo, es preciso indicar que las medidas referidas, entre otros, al cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial y administrativo

en el sector salud y que los trabajadores bajo la modalidad CAS-COVID-19 perciben la misma remuneración que los trabajadores CAS que tiene cada entidad, no cuentan con un análisis de los costos, ni la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en los pliegos involucrados, que puedan ser destinados a su aplicación en el presente año, como para los años subsiguientes, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Al respecto, el financiamiento de la contratación de personal CAS-COVID en virtud de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 029-2020, así como en el Decreto de Urgencia N° 004-2021, se realiza a través de transferencias financieras, por cuanto ello representa una medida de carácter temporal en tanto dure la Emergencia Sanitaria. Así, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 018-2022, el presupuesto transferido para los contratos denominados CAS-COVID, solo cuentan con financiamiento hasta el 31 de julio del 2022. Asimismo, el numeral 9.4 del artículo 9 de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, prohíbe que sin perjuicio que las entidades presentaran saldos al 31 de diciembre de 2022 en otras partidas de gasto, se habiliten recursos a la partida 2.3.2.8 “Contrato Administrativo de Servicios”.

Siendo ello así, y toda vez que las entidades que cuentan con recursos humanos en salud asistencial y administrativo contratado bajo los alcances de los Decretos de Urgencia N° 029-2020 y 004-2021 solo tendrán recursos para sus contrataciones hasta el 31 de julio del 2022, no existen a la fecha proyecciones de gastos adicionales para la sostenibilidad de este tipo de contratación y su “cambio” a la modalidad de CAS regular. De manera que contrario a lo indicado en el artículo bajo análisis, su financiamiento si generaría mayores gastos no presupuestados.

En esa línea, la Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Además, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Asimismo, incumple con el numeral 2.1 del Decreto de Urgencia N° 044-2021, que dispone que las normas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye, entre otros, pensiones, reconocimientos estatales y otros gastos por encargo, que impliquen el uso de fondos públicos se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central, para lo cual previamente deben estar supeditados a la disponibilidad presupuestaria, así como contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público.

Por adición, la Autógrafo de Ley, en tanto iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)”*.

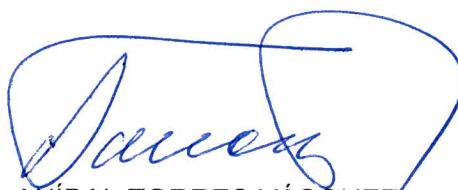
Finalmente, en lo que refiere específicamente a la implementación de las medidas de la Autógrafo por parte de Seguro Social de Salud (EsSalud), sobre lo cual el artículo 6 de la propuesta normativa señala que se debe financiar con recursos propios de cada entidad autorizada (incluyendo a EsSalud), se debe tener en cuenta que este Seguro no utiliza recursos directos del Tesoro Público, toda vez que, en el marco de los dispuesto por Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, cuenta con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable respecto a los fondos que administra; fondos que, conforme con el artículo 12 de la Constitución Política, tienen el carácter de intangibles. En tal sentido, la Autógrafo de Ley, al prever su implementación con cargo a recursos propios de EsSalud, vulnera la intangibilidad constitucional de sus fondos.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 2204/2021-CR, 2328/2021-CR,
2371/2021-CR y 2439/2021-CR



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **julio** del **2022**

Pase a la Comisión de **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE AUTORIZA, EXCEPCIONALMENTE Y POR ÚNICA VEZ, EN
EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA, EL CAMBIO DE
CONTRATO CAS-COVID A CONTRATO CAS AL PERSONAL
ASISTENCIAL EN EL SECTOR SALUD**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria producida por el covid-19, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial y administrativo en el sector salud, con la finalidad de uniformizar las condiciones laborales como forma de garantizar el derecho al trabajo en igualdad de condiciones.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

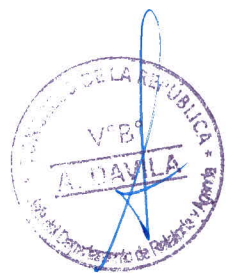
La presente ley es aplicable únicamente al personal asistencial y administrativo con contrato CAS-COVID que labora en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú y el Seguro Social de Salud (EsSalud).

Artículo 3. Entidades autorizadas

Se autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la emergencia sanitaria producida por el covid-19, al Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú y el Seguro Social de Salud (EsSalud), para que ejecuten, en favor de los trabajadores del sector salud que se rigen bajo la modalidad de contrato CAS-COVID, el traslado de contrato CAS que se rige bajo el Decreto Legislativo 1057.

Artículo 4. Requisitos

Para el proceso de cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS, son requisitos:



1. *Las plazas o puestos a ocupar se encuentren disponibles, o en su defecto que bajo proceso de recategorización de la institución autorizada se pueden generar las mismas.*
2. *Las plazas o puestos a ocupar se encuentren en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Cuadro de Asignación de Personal Provisional (CAP-P), o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), así como en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), y/o registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, o en su defecto se pueden generar bajo un proceso de recategorización de la institución autorizada.*
3. *El personal asistencial con contrato CAS-COVID que viene laborando en la institución por un periodo no menor a un (1) año.*
4. *Igualmente, pueden ser objeto de esta ley los trabajadores bajo la modalidad CAS-COVID-19, que trabajaron un (1) año de manera ininterrumpida o que completen un año con un periodo máximo de 3 meses de no renovación de contrato; además, los trabajadores que cumplan estos requisitos y que hayan sido sujeto de no renovación de contrato sin motivo de inconducta funcional podrán someterse a este beneficio.*
5. *Los trabajadores que tengan vínculo laboral estable vigente con una institución del Estado, es decir, de los decretos legislativos 728, 276, 1057, de otra entidad del Estado, que trabajaron de manera simultánea excepcional durante la pandemia o solicitaron licencia sin goce de haber, no pueden ser beneficiarios de esta ley y tienen que regresar a sus plazas originales.*
6. *La renovación de contrato de CAS-COVID a CAS, o la incorporación de ex-CAS-COVID está sujeta a la necesidad de servicio de cada entidad. Siendo que, de encontrarse en convocatoria o proceso de contratación de*

personal, la entidad debe priorizar lo dispuesto en la presente norma, suspendiendo dicha convocatoria o proceso de contratación.

Artículo 5. Plazo

El Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional del Perú y el Seguro Social de Salud (EsSalud) deben efectuar el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS al personal asistencial en el sector salud en un plazo no mayor de 30 días calendario de que se produzcan las circunstancias que como requisitos se precisan en el artículo anterior de la presente ley, en lo que corresponda.

Artículo 6. Implementación de la Ley

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con recursos propios de cada entidad autorizada y no irroga gastos adicionales al presupuesto, ya que se realiza sobre la base de puestos presupuestados a la actualidad.

Artículo 7. Igualdad de remuneración

Los trabajadores bajo la modalidad CAS-COVID-19 perciben la misma remuneración que los trabajadores CAS (Decreto Legislativo 1057) que tiene cada entidad.

Artículo 8. Personal CAS-COVID

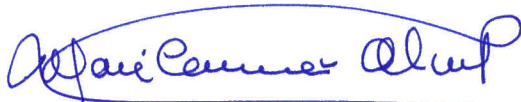
El personal asistencial, técnicos y auxiliares contratados bajo la modalidad CAS-COVID, y que por concurso ingresó al CAS, puede retornar a las plazas que ocupaban antes de la dación de los decretos de urgencia que les asignó esta modalidad especial de contratación laboral, siempre y cuando estas plazas no hayan sido concursadas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

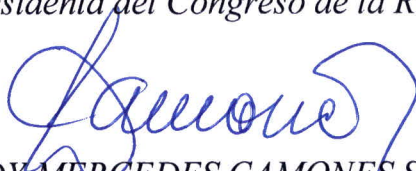
ÚNICA. Para el cumplimiento de la presente norma se eximirá el requisito previsto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los seis días del mes de julio de dos mil veintidós.



MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República



LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

