CÁMARA DE DIPUTADOS

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00720-2026-2031-CD
RU 55357-CD
30 OCTUBRE 2026 03:50 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROPOSICION LEGISLATIVA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA LA INCORPORACIÓN LABORAL DE LOS PROFESIONALES, TÉCNICOS Y PERSONAL ADMINISTRATIVO QUE PRESTARON SERVICIOS EN ESSALUD DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID-19 BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS

Los diputados que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario JUNTOS POR EL PERÚ, a iniciativa del diputado ERNESTO ALONZO ZUNINI YERRÉN, en ejercicio de la atribución que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROPOSICION LEGISLATIVA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA LA INCORPORACIÓN LABORAL DE LOS PROFESIONALES, TÉCNICOS Y PERSONAL ADMINISTRATIVO QUE PRESTARON SERVICIOS EN ESSALUD DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID-19 BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer un procedimiento excepcional y progresivo para la incorporación laboral, bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS INDETERMINADO), de los profesionales, técnicos y personal administrativo que prestaron servicios efectivos en el Seguro Social de Salud (EsSalud) mediante contratos de locación de servicios durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, de conformidad con los requisitos y condiciones establecidos en la presente ley.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad promover el reconocimiento de los servicios prestados por los trabajadores que contribuyeron a garantizar la continuidad de las prestaciones de salud durante la emergencia sanitaria por la COVID-19, corregir situaciones de precariedad laboral y fortalecer la capacidad operativa de EsSalud, mediante mecanismos excepcionales de incorporación que respeten los principios de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad y sostenibilidad presupuestal.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1. La presente ley comprende a los profesionales, técnicos y personal administrativo que hayan prestado servicios efectivos en los establecimientos de salud, redes asistenciales, órganos o dependencias de EsSalud durante la emergencia sanitaria por la COVID-19, mediante contratos de locación de servicios.

3.2. Para acceder al procedimiento excepcional de incorporación laboral, los interesados deben cumplir concurrentemente los siguientes requisitos:

a) Haber prestado servicios efectivos durante un período acumulado no menor de seis meses (06) consecutivos o alternos dentro del período de vigencia de la emergencia sanitaria por la COVID-19.

b) El periodo de vigencia comprende desde el 16/03/2020 D.S. N° 044-2020-PCM hasta el 25/05/2023 D.S. N° 003-2023-SA

c) Haber desarrollado funciones relacionadas directamente con la atención sanitaria, la gestión asistencial o el soporte administrativo y operativo necesario para garantizar la continuidad de los servicios institucionales.

d) Acreditar la formación académica, habilitación profesional y experiencia que demuestre el vínculo en el periodo de la pandemia.

e) No encontrarse inhabilitados para ejercer funciones públicas ni comprendidos en impedimentos legales para la contratación con el Estado.

Artículo 4.- Identificación y registro de beneficiarios

4.1. EsSalud, a través de sus órganos competentes, elabora un padrón institucional de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley.

4.2. Para la elaboración del padrón se consideran los contratos de locación de servicios, órdenes de servicio, conformidades, comprobantes de pago, registros de asistencia, informes de actividades y demás documentación que permita acreditar la prestación efectiva de servicios.

4.3. Los interesados tienen derecho a solicitar su incorporación al padrón y presentar documentación complementaria cuando los registros institucionales resulten insuficientes o incompletos.

Artículo 5.- Procedimiento excepcional de incorporación laboral

5.1. EsSalud implementa un procedimiento excepcional de selección para la incorporación de las personas comprendidas en el padrón institucional al régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS INDETERMINADO).

5.2. El procedimiento comprende la verificación de requisitos, evaluación de competencias y valoración de la experiencia adquirida durante la emergencia sanitaria.

5.3 La naturaleza y duración del vínculo laboral resultante es de carácter **indeterminado** bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, garantizando la permanencia laboral de la beneficiaria de forma directa y sin sujeción a plazos temporales.

Artículo 6.- Reconocimiento de derechos laborales

6.1. Las personas incorporadas conforme a la presente ley adquieren los derechos y obligaciones correspondientes al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 (CAS INDETERMINADO) y sus normas modificatorias y complementarias.

6.2. El reconocimiento de derechos laborales derivados de períodos anteriores de prestación de servicios se determina conforme a la legislación aplicable y a las decisiones administrativas o jurisdiccionales que correspondan.

6.3. La presente ley no limita el derecho de los interesados a solicitar, por las vías legalmente previstas, el reconocimiento de relaciones laborales anteriores cuando consideren que sus contratos civiles encubrieron una prestación personal, remunerada y subordinada.

Artículo 7.- Implementación progresiva

7.1 EsSalud queda obligado a incorporar a la beneficiaria de manera inmediata en una plaza o puesto presupuestado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS a plazo indeterminado), quedando prohibido invocar falta de disponibilidad presupuestaria, restricciones en sus instrumentos de gestión (CAP/MAP) o ausencia de necesidades de servicio para dilatar, condicionar o denegar su incorporación.

7.2. La incorporación se ejecuta progresivamente, priorizando las necesidades asistenciales y operativas debidamente sustentadas.

7.3. La implementación se sujeta a las disposiciones legales sobre gestión de recursos humanos, contratación de personal y presupuesto que resulten aplicables a EsSalud.

Artículo 8.- Financiamiento

8.1. La implementación de la presente ley se financia con cargo a los recursos institucionales de EsSalud legalmente disponibles para gastos de personal, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con EsSalud y las entidades competentes, aprueba las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de la presente ley dentro de los sesenta días calendario siguientes a su entrada en vigor.

SEGUNDA.- Elaboración del padrón institucional

EsSalud inicia la identificación y verificación de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley dentro de los treinta días calendario siguientes a la entrada en vigor de su reglamento.

El procedimiento de elaboración del padrón debe concluir en un plazo máximo de ciento veinte días calendario, sin perjuicio de las actuaciones de revisión que correspondan.

TERCERA.- Informe técnico y presupuestal

Concluida la elaboración del padrón institucional, EsSalud formula un informe técnico que determine el número de potenciales beneficiarios, los puestos requeridos, el costo anualizado de las incorporaciones y la disponibilidad de recursos para su implementación.

El informe es remitido al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a las entidades competentes en materia presupuestaria, para los fines correspondientes.

CUARTA.- Transparencia y rendición de cuentas

EsSalud publica en su portal institucional los resultados del procedimiento de identificación, los criterios de selección y los avances de implementación de la presente ley, observando las disposiciones sobre protección de datos personales.

VOCERO

Héctor Guillén V.

Oscar Chagua Huarac.

Mora Merida Soto

PILAR SOLEA C.

ERNESTO ZUNINI

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

Artículo 106, literal b), del Reglamento de la Cámara de Diputados

La emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto la importancia estratégica de los recursos humanos para garantizar la continuidad, oportunidad y calidad de las prestaciones de salud, así como la capacidad de respuesta del Estado frente a situaciones de grave riesgo para la vida y la salud de la población. En dicho contexto, el Seguro Social de Salud (EsSalud), en cumplimiento de sus funciones y ante el incremento extraordinario de la demanda asistencial y operativa, recurrió a diversas modalidades de contratación para disponer del personal necesario para el funcionamiento de sus establecimientos de salud, dependencias administrativas y demás unidades institucionales.

En ese escenario, profesionales, técnicos y personal asistencial, administrativo y operativo prestaron servicios a favor de EsSalud mediante contratos de locación de servicios y modalidades de contratación por terceros, contribuyendo al desarrollo de actividades vinculadas con la atención de los asegurados, la gestión institucional y el soporte necesario para mantener la continuidad de los servicios. La participación de dicho personal constituyó un componente relevante para el sostenimiento de la capacidad operativa institucional durante uno de los períodos más críticos para el sistema de salud peruano, en el que la necesidad de responder a la emergencia sanitaria exigió la disponibilidad de recursos humanos para atender las demandas extraordinarias de la población asegurada.

Sin embargo, la diversidad de modalidades contractuales empleadas durante dicho período generó diferencias en las condiciones de contratación y en el acceso a medidas posteriores de reconocimiento e incorporación laboral. En particular, las personas que prestaron servicios mediante contratos civiles de locación de servicios o a través de terceros no necesariamente fueron comprendidas en los mismos mecanismos excepcionales previstos para determinados grupos de trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.° 1057, que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Esta situación evidencia la necesidad de examinar la condición jurídica de quienes contribuyeron al funcionamiento institucional de EsSalud durante la pandemia y que, por la modalidad contractual utilizada, pudieron quedar excluidos de mecanismos específicos de reconocimiento, pese a los servicios efectivamente prestados.

La problemática adquiere especial relevancia en aquellos casos en los que la contratación bajo la modalidad de locación de servicios o mediante terceros habría sido utilizada para atender necesidades ordinarias, permanentes o recurrentes de EsSalud, asignándose a los prestadores funciones vinculadas directamente con el cumplimiento de los fines institucionales y cuya ejecución, en la práctica, pudiera haberse desarrollado bajo condiciones incompatibles con la autonomía e independencia propias de una relación contractual de naturaleza civil. En tales circunstancias, corresponde evaluar la posible desnaturalización de la contratación civil cuando, más allá de la

denominación formal del contrato, concurran elementos fácticos que evidencien la existencia de una relación laboral, particularmente la prestación personal de servicios, la percepción de una remuneración y la subordinación jurídica frente a la entidad o a quien ejerciera efectivamente las facultades de dirección, supervisión y control.

Entre los indicios relevantes para dicha evaluación pueden considerarse la sujeción a horarios o jornadas establecidos, la asignación directa y continua de funciones, la obligación de cumplir instrucciones, la supervisión permanente, la integración funcional en la estructura organizativa institucional y la continuidad en la prestación de los servicios, siempre que tales circunstancias sean debidamente acreditadas y valoradas de manera conjunta. La atención de necesidades permanentes de la entidad, por sí sola, no determina necesariamente la existencia de una relación laboral; sin embargo, constituye un elemento que, junto con las condiciones efectivas de ejecución de los servicios y la eventual concurrencia de subordinación, puede resultar pertinente para establecer la verdadera naturaleza jurídica de la relación contractual.

En ese sentido, la posible desnaturalización de los contratos de locación de servicios debe analizarse a la luz del principio de primacía de la realidad, conforme al cual, cuando existe discrepancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que se desprende de los documentos contractuales, corresponde otorgar relevancia a los hechos efectivamente acreditados para determinar la naturaleza de la relación jurídica. Por consiguiente, la calificación de los servicios prestados no puede sustentarse exclusivamente en la denominación formal del contrato, la emisión de órdenes de servicio o la presentación de recibos por honorarios, sino que requiere examinar las condiciones reales en las que se desarrollaron las actividades y la concurrencia de los elementos que caracterizan una relación laboral, de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable.

Esta situación reviste particular importancia respecto del personal que prestó servicios en EsSalud durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, período en el que la necesidad de garantizar la continuidad de las prestaciones asistenciales, administrativas y operativas pudo dar lugar a contrataciones destinadas a cubrir funciones necesarias para el funcionamiento institucional, incluso bajo condiciones de continuidad, dirección y supervisión. Por ello, resulta pertinente establecer criterios objetivos que permitan identificar y acreditar los servicios efectivamente prestados, el período de contratación, las funciones desempeñadas y las condiciones reales de ejecución, a fin de evaluar, según corresponda, aquellos supuestos en los que la modalidad contractual utilizada no habría reflejado la verdadera naturaleza jurídica de la prestación.

En el ámbito legislativo, las iniciativas presentadas en períodos anteriores sobre el reconocimiento de vínculos laborales y la incorporación de personal de EsSalud contratado mediante locación de servicios o a través de terceros constituyen antecedentes relevantes para el análisis de esta problemática. Asimismo, las medidas normativas adoptadas para determinados grupos de trabajadores durante la emergencia sanitaria evidencian la necesidad de delimitar con precisión el ámbito de protección de cada mecanismo y evaluar la situación de quienes no fueron comprendidos en ellos. Estos antecedentes deben examinarse atendiendo a su contenido, alcance, estado de tramitación y eventual desarrollo normativo, a fin de determinar la necesidad y

pertinencia de una regulación complementaria que responda a las particularidades del personal comprendido en la presente iniciativa.

En consecuencia, el problema público que sustenta la presente propuesta legislativa radica en la ausencia de un mecanismo normativo específico, integral y verificable que permita identificar y evaluar la situación del personal que prestó servicios efectivos en EsSalud durante la emergencia sanitaria mediante contratos de locación de servicios o modalidades de contratación por terceros, incluyendo aquellos supuestos en los que pudieran haberse presentado elementos de desnaturalización contractual, con la finalidad de determinar su eventual acceso a un mecanismo excepcional de reconocimiento e incorporación laboral, conforme a los requisitos y condiciones que establezca la ley.

La intervención legislativa se justifica, por tanto, en la necesidad de establecer reglas claras, criterios objetivos y procedimientos uniformes para la acreditación de los servicios prestados, la evaluación de las condiciones reales de contratación y la determinación de los requisitos aplicables a los potenciales beneficiarios. El mecanismo propuesto deberá considerar la naturaleza de las funciones desempeñadas, el período efectivo de prestación, la documentación sustentatoria, la experiencia adquirida y las necesidades institucionales, así como el respeto de los principios constitucionales de igualdad ante la ley, legalidad, mérito y acceso a la función pública conforme al marco jurídico aplicable, además de las disposiciones sobre sostenibilidad y responsabilidad presupuestaria.

Por consiguiente, la presente iniciativa legislativa propone establecer un mecanismo excepcional de reconocimiento y eventual incorporación laboral para el personal comprendido en su ámbito de aplicación, sustentado en criterios de acreditación, evaluación objetiva y cumplimiento de los requisitos legales correspondientes. Su finalidad es brindar una respuesta normativa a la situación de quienes contribuyeron al funcionamiento de EsSalud durante la emergencia sanitaria, evaluar los casos en los que la modalidad contractual pudiera no haber correspondido a la naturaleza real de los servicios prestados y establecer, cuando resulte jurídicamente procedente, las medidas de reconocimiento que correspondan, sin presumir de manera generalizada la existencia de vínculos laborales ni disponer incorporaciones automáticas al margen de las exigencias constitucionales, legales, institucionales y presupuestarias aplicables.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

Artículo 106, literal b), del Reglamento de la Cámara de Diputados

La emergencia sanitaria nacional ocasionada por la COVID-19 fue declarada mediante el Decreto Supremo N.° 008-2020-SA, publicado el 11 de marzo de 2020, que dispuso medidas extraordinarias para enfrentar el riesgo sanitario generado por la propagación del virus e incluyó al Seguro Social de Salud (EsSalud) entre las entidades comprendidas en las acciones destinadas a atender dicha emergencia. Este contexto exigió la adopción de medidas excepcionales para garantizar la continuidad de los servicios de salud y responder al incremento extraordinario de las necesidades asistenciales, administrativas y operativas de las instituciones del sector.

En respuesta a las circunstancias excepcionales de dicho período, el ordenamiento jurídico incorporó medidas específicas en materia de contratación de personal. Entre ellas, la Ley N.° 31539, publicada el 31 de julio de 2022, autorizó, excepcionalmente y por única vez, el cambio de contrato CAS-COVID a contrato CAS para el personal

comprendido en su ámbito de aplicación, incluyendo a trabajadores asistenciales y administrativos de EsSalud que reunieran los requisitos establecidos. Esta disposición constituye un antecedente normativo relevante, pues evidencia que el legislador adoptó una medida extraordinaria para atender la situación contractual de determinados trabajadores vinculados al funcionamiento de los servicios de salud durante la emergencia sanitaria.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de la Ley N.° 31539 debe distinguirse de la situación de las personas que prestaron servicios mediante contratos de locación de servicios o a través de terceros, dado que dichas modalidades presentan características jurídicas distintas del régimen CAS-COVID. En consecuencia, la existencia de un mecanismo excepcional para un grupo de trabajadores no determina, por sí misma, la inclusión de quienes fueron contratados bajo modalidades diferentes; por ello, resulta necesario examinar su situación contractual y evaluar la pertinencia de una regulación específica que atienda las particularidades de estos prestadores.

Asimismo, constituye un antecedente legislativo relevante el Proyecto de Ley N.° 10814/2024-CR, presentado el 10 de abril de 2025, cuya propuesta plantea reconocer el vínculo laboral bajo el régimen correspondiente a los profesionales, técnicos y personal administrativo de EsSalud que prestaron servicios durante la emergencia sanitaria mediante contratos de locación de servicios. Esta iniciativa evidencia que la problemática ha sido objeto de consideración parlamentaria y que existe la necesidad de examinar alternativas normativas dirigidas a evaluar la situación de dicho personal. El antecedente debe ser considerado atendiendo a su contenido, ámbito subjetivo, requisitos y situación de trámite, sin confundir su condición de proyecto de ley con la de una norma vigente.

La evidencia relevante para sustentar la presente iniciativa no se limita a la existencia de antecedentes normativos y parlamentarios, sino que comprende también la necesidad de determinar las condiciones reales en las que se prestaron los servicios. En particular, corresponde evaluar si, en determinados casos, la contratación civil o mediante terceros fue utilizada para atender necesidades ordinarias, permanentes o recurrentes de EsSalud y si las condiciones efectivas de ejecución evidenciaron elementos incompatibles con la autonomía propia de una locación de servicios, tales como la prestación personal, la percepción de una contraprestación y la subordinación jurídica. Esta evaluación deberá realizarse conforme al principio de primacía de la realidad y a las disposiciones legales aplicables, sin presumir de manera generalizada la existencia de una relación laboral por el solo hecho de haber prestado servicios durante la emergencia sanitaria.

En ese contexto, la ausencia de información institucional consolidada, desagregada y verificable sobre el universo de personas contratadas bajo estas modalidades constituye una limitación para dimensionar con precisión la población potencialmente beneficiaria, determinar las características de sus prestaciones y estimar las implicancias administrativas y presupuestarias de una eventual medida de reconocimiento e incorporación laboral. Por consiguiente, resulta necesario que EsSalud, en coordinación con las instancias competentes, identifique y sistematice la información correspondiente, considerando como mínimo los siguientes aspectos:

a) Identificación y cuantificación del personal: número de personas que prestaron servicios mediante contratos de locación de servicios o a través de terceros durante el

período que determine la ley, con indicación de los períodos efectivos de contratación y de la documentación que sustente la prestación.

b) Distribución institucional y territorial: identificación de las redes asistenciales, órganos desconcentrados, establecimientos de salud y dependencias administrativas en las que se desarrollaron las actividades, así como la distribución por categorías ocupacionales y funciones desempeñadas.

c) Naturaleza de las funciones y necesidades institucionales: determinación de las actividades efectivamente realizadas, su vinculación con la continuidad de las prestaciones de EsSalud y su correspondencia con necesidades extraordinarias, recurrentes o permanentes de la institución.

d) Condiciones efectivas de prestación de los servicios: recopilación y evaluación de los contratos, órdenes de servicio, conformidades, registros de asistencia, asignaciones funcionales y demás documentos pertinentes que permitan determinar, en cada caso, si existieron elementos que pudieran evidenciar la desnaturalización de la contratación civil y la eventual concurrencia de una relación laboral, conforme al marco jurídico aplicable.

e) Evaluación presupuestaria y financiera: estimación del costo de la medida propuesta, considerando el número de potenciales beneficiarios, el régimen laboral que se establezca, las remuneraciones y beneficios que correspondan, los costos asociados y la disponibilidad presupuestaria, de acuerdo con las competencias de las entidades involucradas.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa plantea la elaboración de un padrón institucional del personal comprendido en su ámbito de aplicación y la emisión de un informe técnico-legal y presupuestario que sustente la evaluación de los casos identificados. Estos instrumentos permitirán contar con información objetiva, trazable y verificable para determinar el universo de potenciales beneficiarios, evaluar las condiciones reales de contratación y establecer la viabilidad de las medidas excepcionales propuestas. De esta manera, se busca que cualquier mecanismo de reconocimiento e incorporación laboral se sustente en evidencia institucional suficiente, criterios uniformes y requisitos expresamente establecidos en la ley, en observancia de los principios de legalidad, igualdad, mérito, seguridad jurídica y responsabilidad presupuestaria.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Artículo 106, literal b), del Reglamento de la Cámara de Diputados

3.1. Objetivo general

Establecer un procedimiento excepcional, objetivo y presupuestalmente sostenible que permita incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 (CAS INDETERMINADO) a profesionales, técnicos y personal administrativo que prestaron servicios efectivos en EsSalud durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 bajo la modalidad de locación de servicios.

3.2. Objetivos específicos

a) Identificar a las personas que prestaron servicios efectivos en EsSalud durante la emergencia sanitaria mediante contratos de locación de servicios.

b) Reconocer la experiencia acumulada durante la pandemia como sustento de idoneidad institucional.

c) Garantizar la estabilidad laboral mediante el pase directo al régimen CAS a plazo indeterminado.

d) Fortalecer la continuidad y calidad de las prestaciones institucionales de EsSalud.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

Artículo 106, literal b), del Reglamento de la Cámara de Diputados

4.1. Fundamento constitucional del derecho al trabajo

El artículo 22 de la Constitución Política del Perú reconoce el trabajo como un deber y un derecho, así como base del bienestar social y medio de realización de la persona.

Por su parte, el artículo 23 establece que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado y que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Asimismo, el artículo 26 reconoce los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, e interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Estas disposiciones constituyen el fundamento constitucional de la protección del trabajo y justifican que el legislador examine las condiciones bajo las cuales determinadas personas prestaron servicios durante una emergencia sanitaria.

En consecuencia, la iniciativa propone armonizar el deber estatal de protección del trabajo con los principios que regulan el acceso al empleo público.

4.2. Principio de primacía de la realidad

El principio de primacía de la realidad permite examinar las condiciones materiales en las que se desarrolla una prestación de servicios, más allá de la denominación formal utilizada por las partes.

Cuando una relación contractual denominada civil presenta elementos propios de una relación laboral, corresponde analizar jurídicamente la verdadera naturaleza de la prestación.

Por lo que, el principio de primacía de la realidad permite examinar las condiciones materiales en las que se desarrolló la prestación de servicios durante la emergencia sanitaria, superando la denominación formal de los contratos civiles y permitiendo un cause normativo directo hacia la formalización laboral.

4.3. Igualdad de oportunidades y acceso al empleo público

La incorporación de personal a las entidades públicas debe observar criterios objetivos de selección y evaluación.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado criterios relativos al acceso al empleo público y al principio de mérito, entre ellos los establecidos en el Expediente 05057-2013-PA/TC.

La presente proposición no plantea que la prestación de servicios durante la pandemia sustituya la acreditación de competencias o los requisitos del puesto.

Por el contrario, reconoce dicha experiencia como un elemento relevante de valoración dentro de un procedimiento excepcional de selección.

Esta fórmula busca evitar que el reconocimiento social de los trabajadores de la pandemia se traduzca en una excepción indiscriminada a las reglas de acceso al empleo público.

4.4. Protección del derecho a la salud

El artículo 7 de la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud, mientras que el artículo 9 establece la responsabilidad del Estado en la determinación de la política nacional de salud.

La adecuada disponibilidad de recursos humanos constituye un componente fundamental para garantizar la continuidad de las prestaciones sanitarias.

Desde esta perspectiva, la incorporación de personal con experiencia institucional puede contribuir al fortalecimiento operativo de EsSalud, siempre que responda a necesidades efectivamente acreditadas y no genere duplicidad de puestos o gastos carentes de sustento.

4.5. Idoneidad de la intervención legislativa

La intervención legislativa resulta idónea porque permite establecer un procedimiento excepcional de alcance institucional, con reglas uniformes de identificación, evaluación y eventual incorporación laboral.

La utilización de una ley permite determinar expresamente el ámbito subjetivo de aplicación, los requisitos exigibles, las responsabilidades institucionales y las condiciones presupuestarias de implementación.

Asimismo, evita que el tratamiento de los potenciales beneficiarios dependa exclusivamente de decisiones administrativas aisladas o de criterios diferenciados entre redes asistenciales.

4.6. Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad

La medida responde a la necesidad de atender una situación específica derivada de una emergencia sanitaria extraordinaria.

La elaboración de un padrón verificable y la implementación de procedimientos de selección constituyen mecanismos adecuados para identificar al personal con experiencia relevante y reconocer su trabajo incorporándolos de manera estable.

De esta manera, busca alcanzar una finalidad de protección laboral sin prescindir de los principios de mérito, igualdad de oportunidades y sostenibilidad presupuestaria.

4.7. Sostenibilidad presupuestaria

La implementación de medidas legislativas con incidencia sobre el empleo público exige una evaluación responsable de sus efectos económicos.

Si bien el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece restricciones a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público con cargo al Tesoro Público, dicha limitación no resulta aplicable de forma restrictiva al Seguro Social de Salud (EsSalud), por tratarse de un organismo público descentralizado con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, que se financia con sus propias aportaciones y recursos institucionales propios. En consecuencia, la presente iniciativa no demanda ni genera gasto adicional al Tesoro Público, previendo que su implementación se ejecute con cargo a los recursos disponibles de su propio presupuesto institucional, mediante las modificaciones presupuestarias internas que la entidad se encuentra facultada a realizar.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

Artículos 106, literal c), y 107, literal c), del Reglamento de la Cámara de Diputados

5.1. Antecedentes legislativos

La presente iniciativa tiene como antecedente directo el Proyecto de Ley 10814/2024-CR, presentado por el entonces congresista Alex Antonio Paredes Gonzales, integrante del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional.

Dicha proposición planteó el reconocimiento del vínculo laboral permanente bajo el denominado régimen CAS COVID para profesionales, técnicos y administrativos que prestaron servicios en EsSalud durante la emergencia sanitaria bajo contratos de locación de servicios.

De acuerdo con la documentación del proyecto, el 14 de abril de 2025 fue remitido a las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República y de Trabajo y Seguridad Social.

La presente propuesta recoge su finalidad de protección laboral, pero introduce modificaciones sustanciales destinadas a establecer un procedimiento de incorporación sujeto a requisitos objetivos, evaluación de competencias y disponibilidad presupuestal.

5.2. Marco normativo relacionado

Norma	**Materia relacionada con la iniciativa**
Constitución Política del Perú	Derechos laborales, protección de la salud y restricciones a la iniciativa de gasto público
Decreto Legislativo 1057	Régimen especial de contratación administrativa de servicios
Ley 29849	Eliminación progresiva del régimen CAS y reconocimiento de derechos laborales
Ley 31131	Disposiciones relacionadas con la eliminación de la discriminación en los regímenes laborales del sector público
Ley 31539	Medidas excepcionales relacionadas con el cambio de contratos CAS COVID a CAS

Ley 27056	Creación del Seguro Social de Salud
Ley 28175	Ley Marco del Empleo Público
Decreto Supremo 008-2020-SA	Declaración de emergencia sanitaria por la COVID-19

La aplicación de estas disposiciones debe considerar sus modificaciones, vigencia y los pronunciamientos de control constitucional que correspondan.

5.3. Investigaciones, estudios y documentos utilizados

Para la formulación de la presente iniciativa se ha tomado como documento antecedente el Proyecto de Ley 10814/2024-CR y su exposición de motivos.

Asimismo, se han considerado las disposiciones constitucionales y legales identificadas en el apartado precedente, así como los criterios jurisprudenciales sobre acceso al empleo público y protección del trabajo.

La presente propuesta no incorpora estadísticas de beneficiarios, costos o plazas disponibles que carezcan de respaldo documental verificable.

La información cuantitativa necesaria para completar la evaluación técnica y presupuestaria deberá obtenerse de EsSalud y de las entidades competentes.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

Artículo 106, literal d), del Reglamento de la Cámara de Diputados

La presente iniciativa comprende principalmente a las siguientes entidades y sectores:

6.1. Seguro Social de Salud (EsSalud)

Es la entidad directamente responsable de la identificación de los potenciales beneficiarios, elaboración del padrón institucional, determinación de necesidades permanentes de personal, evaluación de competencias e implementación progresiva de las incorporaciones.

6.2. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Interviene en el ámbito de sus competencias para la coordinación y elaboración de las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de la ley.

6.3. Entidades competentes en materia presupuestaria y de gestión de recursos humanos

Participan, dentro de sus respectivas atribuciones legales, en la evaluación de las condiciones presupuestarias y de gestión de personal aplicables al procedimiento excepcional.

6.4. Ámbito territorial

La presente ley tiene alcance nacional y comprende a las personas que hayan prestado servicios en los establecimientos, redes asistenciales, órganos o dependencias de EsSalud ubicados en el territorio nacional.

No se atribuyen nuevas competencias a los gobiernos regionales ni a las municipalidades.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

Artículo 106, literal e), del Reglamento de la Cámara de Diputados

La presente proposición legislativa no modifica ni deroga expresamente artículos de leyes vigentes.

Su contenido establece un procedimiento excepcional de incorporación laboral aplicable a una población determinada, sujeto a las condiciones y requisitos establecidos en la propia ley.

La iniciativa no deroga las disposiciones del Decreto Legislativo 1057 ni modifica la Ley 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud.

Su aplicación debe realizarse de manera concordante con las disposiciones vigentes sobre contratación administrativa de servicios, acceso al empleo público, gestión de recursos humanos y presupuesto institucional.

En consecuencia, no corresponde incorporar un cuadro comparativo de texto vigente y texto propuesto, debido a que no se plantea la modificación textual de disposiciones legales existentes.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Artículo 106, literal f), del Reglamento de la Cámara de Diputados

8.1. Identificación de actores y grupos de interés

Los principales actores involucrados son los profesionales, técnicos y personal administrativo que prestaron servicios en EsSalud durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 mediante contratos de locación de servicios; EsSalud como entidad responsable de la implementación; los asegurados que reciben prestaciones de salud; y las entidades competentes en materia presupuestaria y gestión de recursos humanos.

8.2. Beneficios sociales y laborales

La iniciativa puede contribuir a mejorar las oportunidades de acceso al empleo formal de personas que prestaron servicios durante la emergencia sanitaria.

Asimismo, permite reconocer institucionalmente la experiencia adquirida durante un período de especial exigencia para los servicios de salud.

La implementación de procedimientos objetivos de selección contribuye a reducir el riesgo de decisiones discrecionales y a fortalecer la transparencia en la incorporación de personal.

8.3. Beneficios institucionales

La eventual incorporación de personal con experiencia previa en EsSalud puede reducir los períodos de adaptación a determinados puestos, facilitar la continuidad de actividades y fortalecer la capacidad operativa de los establecimientos de salud.

8.4. Costos administrativos y laborales

La implementación de la iniciativa generará costos administrativos asociados a la elaboración del padrón, verificación de información, evaluación de requisitos y desarrollo de procedimientos de selección.

Adicionalmente, las incorporaciones laborales efectivas generarán obligaciones económicas recurrentes por concepto de remuneraciones, contribuciones y demás derechos laborales aplicables.

Por tanto, no corresponde afirmar que la iniciativa carece de costo económico.

8.5. Impacto presupuestal

La propuesta establece que su implementación se realizará con cargo a los recursos institucionales de EsSalud legalmente disponibles para gastos de personal, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público.

La determinación del impacto económico definitivo requiere contar con información oficial sobre el número de potenciales beneficiarios, los puestos disponibles y sus costos anualizados.

8.6. Compatibilidad con la prohibición de iniciativa de gasto

El artículo 79 de la Constitución Política del Perú y las disposiciones reglamentarias relativas a la iniciativa parlamentaria de gasto público exigen que las proposiciones legislativas respeten las competencias constitucionales en materia presupuestaria.

La presente iniciativa procura observar dichas restricciones mediante la incorporación progresiva, la exigencia de financiamiento previo y la prohibición de ejecutar incorporaciones sin respaldo presupuestal.

No obstante, dado que la medida puede generar obligaciones laborales recurrentes, su compatibilidad definitiva con la prohibición de iniciativa de gasto requiere una evaluación adicional de su diseño normativo y de la información presupuestaria oficial.

8.7. Balance costo-beneficio

Los beneficios esperados comprenden la promoción del empleo formal, el aprovechamiento de experiencia institucional, la mejora de los procedimientos de selección y el fortalecimiento de las prestaciones de salud.

Los costos comprenden las actuaciones administrativas necesarias y las obligaciones laborales derivadas de las incorporaciones.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

Artículo 106, literal f), del Reglamento de la Cámara de Diputados

La presente proposición legislativa tiene naturaleza laboral y administrativa, por cuanto establece un procedimiento excepcional de incorporación de personal al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 (CAS INDETERMINADO).

Su aplicación no contempla la ejecución de obras de infraestructura, explotación de recursos naturales, modificación del uso del suelo ni actividades que generen impactos ambientales directos.

En consecuencia, no se identifican impactos ambientales directos derivados de la aprobación de la presente iniciativa, por lo que no corresponde establecer medidas específicas de prevención, mitigación o compensación ambiental.

Lima, 28 de octubre de 2026.