



LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Proyecto de Ley N° 2808/2022 - CE

"LEY QUE AUTORIZA POR UNICA VEZ EL NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LA SALUD QUE TIENEN CONTRATO BAJO EL DECRETO LEGISLATIVO 1057"

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario ACCIÓN POPULAR que suscriben; a iniciativa del señor Congresista LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

"LEY QUE AUTORIZA POR UNICA VEZ EL NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LA SALUD QUE TIENEN CONTRATO BAJO EL DECRETO LEGISLATIVO 1057"

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley regula el nombramiento del personal administrativo de salud del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales que tienen contrato bajo el Decreto Legislativo 1057.

Artículo 2. Alcances de la Ley.

Es de aplicación al personal administrativo de la salud, comprendidos en el artículo 1 y que cuentan con vínculo laboral o contractual a la entrada de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 3. - Exoneraciones.

El Ministerio de Salud y los gobiernos regionales, quedan exoneradas de lo dispuesto en el numeral 8.1 del artículo 8° de la Ley N° 31366 Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022.

Artículo 4. De las plazas sujetas a nombramiento.

Para el proceso de nombramiento es requisito que:

- a) Las plazas o puestos a ocupar se encuentren aprobados en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), y en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), según corresponda.

- b) Las plazas o puestos a ocupar se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, y,
- c) Cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario.

Artículo 5. Requisitos para el nombramiento

El personal administrativo del Ministerio de Salud, para poder acceder al nombramiento deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Realizar labores permanentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.
- b) Estar contratados por el régimen CAS por dos (02) años de modo continuo como mínimo, o por tres (03) años de modo discontinuo como mínimo, dentro del periodo de los último cuatro (04) años. Estos plazos se computan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley.
- c) Haber ingresado a laborar al sector público mediante concurso según lo establecidos en el Decreto Legislativo 1057 y sus modificatorias.
- d) Cumplir con los requisitos exigidos para cada puesto.
- e) No tener impedimento para laborar a contratar con el Estado.
- f) No haber sido sancionado con suspensión como producto de un proceso administrativo disciplinario.

Artículo 6. Autorización para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático.

Autorízase al Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales, a la entrada de vigencia de la presente Ley, para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a su presupuesto institucional, para el financiamiento del nombramiento y contratación del personal de la salud al que se hace referencia en el artículo 1 de la presente Ley.

Las entidades señaladas quedan exoneradas de lo dispuesto en el numeral 9.1 y 9.4 del artículo 9 de la Ley N° 31366 Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022.

Artículo 7. - Autorización para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional del Ministerio de Salud a favor de los gobiernos regionales.

Autorízase al Ministerio de Salud y a sus organismos públicos para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, a favor de los gobiernos regionales para el financiamiento del proceso de nombramiento y contratación autorizado por la presente Ley.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

presente Ley, aprueba el Reglamento correspondiente.

~~Juan C. Mani~~
~~Diego López~~
~~Luis Abel Frayó~~ c. Edwin Martínez.
~~Jorge Luis Flores Ancachi~~
~~Martín Porten López~~
~~José Aparicio Tueros~~
~~Edvis Vergara Vocero~~

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN

El artículo 11 de la Constitución Política del Perú, establece que *"El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisa asimismo su eficaz funcionamiento"*.

Asimismo, el artículo 22° de la Constitución Política, consagra que: *"El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona"*; sin embargo, en el caso del trabajador que presta servicios al Estado sujeto al régimen CAS desarrolla actividad laboral permitiendo contribuir al bienestar social, pero no cuenta con sus derechos laborales plenamente como los demás trabajadores que laboran para el estado, por lo que ven afectada su realización personal.

En ese mismo sentido, el artículo 23° del mismo marco legal señala que el trabajo en sus diversas modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado (...), por lo que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Bajo esta premisa el Contrato Administrativo de Servicios, limita los derechos laborales de los trabajadores, con notorio detrimento de sus derechos, tales como la compensación por tiempo de servicios, la gratificación por fiestas patrias y navidad, bonificación de escolaridad, asignación familiar, la estabilidad laboral y la protección contra el despido arbitrario.

El Art. 2° del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, establece que *"El Ministerio de Salud es un organismo del Poder Ejecutivo, órgano rector en materia de salud a nivel nacional, con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal"*

El literal e) del Art. 7 del Decreto Legislativo N° 1161, establece que: *"En el marco de sus competencias, el Ministerio de Salud cumple la función específica de promover y participar en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y competencias de los recursos humanos en salud"*.

Teniendo en cuenta la norma citada, el Ministerio de Salud, es quien debe promover y fortalecer las capacidades de todo el personal que labora para dicho sector, por lo que la propuesta busca contribuir en este sentido a efecto de que se proceda al nombramiento del personal administrativo del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales, que tengan vínculo laboral bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, siempre y cuando cumplan con las condiciones y requisitos establecidos en la iniciativa legislativa.

En lo que respecta a la modalidad del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), esta fue creada en reemplazo de los servicios no personales (SNP), y sobre todo al tener restricciones presupuestales para la contratación del nuevo personal; teniendo la condición de un régimen temporal de contratación laboral exclusiva del Estado la misma que debería ser excepcional, pues los derechos y beneficios laborales otorgados son reducidos y tiene un tope de aportación al Seguro Social de Salud. Actualmente, esta modalidad de contratación concentra un alto porcentaje del empleo público, en aproximadamente un 40%, siendo los últimos cinco años su mayor incremento.

Para Quispe, G (2010)¹ el contrato administrativo de servicios constituye una modalidad especial propia del Derecho Administrativo y es privada el Estado sujeta al régimen de la actividad pública. No se encontraba sujeto a la ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada no a otras normas que regulan carreras administrativas especiales.

En esa línea, el CAS no era un contrato laboral sino un contrato Administrativo donde el particular no se comporta como un contratista ordinario, sino como un coadyuvante en la satisfacción de necesidades públicas por parte de la administración pública. El contratista no obstante tenía un beneficio económico, obtenía dichos beneficios cumpliendo con la tarea de formar parte esencial del cumplimiento de cometidos públicos por parte del Estado.

En referencia al Contrato CAS, se tiene que el Tribunal Constitucional en la STC EXP. N° 0002-2010-AI,² aclara la situación jurídica de este tipo de contrato, donde establece claramente que éste tiene características de un contrato de trabajo y no de un contrato administrativo, en la medida en que prevé aspectos tales como la determinación de la jornada de trabajo, así como los descansos semanales y anuales.

Asimismo, la referida sentencia en cuanto a la protección de los derechos de los trabajadores precisa en el fundamento 21 establece que: *"La Constitución Política del Estado, en sus artículos 2.15º, 10º, 11º y 22º a 29º establece el conjunto de derechos, principios y garantías que deben protegerse en una relación laboral; en ese sentido, el legislador -tanto el ordinario como el delegado- tiene amplio margen de acción, siempre que en el desarrollo de su labor, primero, no afecten derechos fundamentales o los principios y valores contenidos en la Constitución, y segundo, no afecten los límites de la legislación delegatoria, situación que no se advierte en el caso de autos."*

En este sentido, el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), se constituyó como una modalidad contractual laboral temporal y especial, siendo creada en reemplazo de los Servicios No Personales (SNP) y posteriormente se dio la Ley 29849, con la finalidad de eliminar

¹ <https://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/download/1314/pdf14>

² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2010-AI.html>

progresivamente el D.L 1057-Contratación Administrativa de Servicios (CAS), y se otorga una serie de derechos laborales como al descanso de 30 días por vacaciones, aguinaldo por fiestas patrias y navidad, subsidio por descanso médico, licencia pre y post natal, etc.; sin embargo, desde la creación de esta norma dada en el año 2012, a los trabajadores administrativos CAS se les ha vulnerado el derecho a la igualdad de oportunidades con respecto a los trabajadores asistenciales CAS, que sí se les permite ser nombrados cada año en un 20%, dejando de lado a los CAS administrativos que no han tenido derecho a la estabilidad laboral en la misma proporción.

En la actualidad el personal que labora en el Ministerio de Salud los Organismos Descentralizados y las Unidades Ejecutoras del Sector Salud bajo el régimen laboral de CAS, estos cuentan con plazas o puestos aprobados en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional), en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), y en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), según corresponda, así como también se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que se puede concluir que cuentan con la respectiva certificación del crédito presupuestario, por lo que no existiría ningún inconveniente para el proceso de nombramiento de los trabajadores administrativos, que laboran en el sector salud.

Asimismo, la Centésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, autoriza a las unidades del sector salud inmersas en el proceso de nombramiento realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a su presupuesto institucional, lo que permite que al momento de disponerse el proceso de nombramiento de los trabajadores administrativos CAS Regular, es factible la realización de las modificaciones presupuestarias correspondientes.

Es preciso señalar, que el proceso de nombramiento de los trabajadores CAS Regular Administrativos, permite el acceso a la seguridad social en materia pensionaria, prestaciones por invalidez, vejes y sobrevivientes, actualmente solo tienen derecho a ser atendidos en caso de enfermedad, maternidad, accidentes, etc., pero tenemos trabajadores administrativos CAS Regular que cuentan a la fecha con más de 60 años sin que puedan tener acceso a una pensión de jubilación.

Es necesario el reconocimiento de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales pertinentes, como el Organismo Internacional del Trabajo-OIT, cuya función es desarrollar y promover un sistema de normas internacionales en materia laboral, en el cual donde todos los trabajadores puedan disfrutar de un trabajo equitativo, seguro y digno, tener igualdad de oportunidades, por lo que consideramos que, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo deben promover

los derechos fundamentales de los trabajadores administrativos del sector salud, no reconocidos desde hace más de diecisiete años, sin poder tener acceso al nombramiento.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Salud, sus Organismos Descentralizados y las Unidades Ejecutoras, cuentan con trabajadores administrativos del régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios-CAS, que no han sido considerados en la Ley de Presupuesto desde el año 2013, en que fue el último nombramiento para el personal administrativos desde el 2005, para el proceso de nombramiento, generando una brecha enorme en las remuneraciones entre asistenciales y administrativos, pero lo más grave es que el mismo ejecutivo, a través del Ministerio de Salud y Ministerio de Economía discriminaron totalmente al personal administrativo dentro del 20% considerados para el proceso de nombramiento, tomando en cuenta que es posible financiar el nombramiento de los trabajadores administrativos modificando el numeral 2 de la Centésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley de la Ley de Presupuesto para el año 2022, que ha sido asignado al MINSA, para financiar el proceso de nombramiento y la continuidad de hasta el 80% del personal asistencial, otorgando la suma equivalente a S/207,717,981.00, lo que demuestra que sí es posible financiar el proceso de nombramiento del personal CAS Regular Administrativo.

Asimismo, SERVIR³ estableció requisitos, condiciones y procedimientos para que las entidades públicas realicen el nombramiento del personal administrativo contratado por servicios personales, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y ha establecido que, para ello el personal administrativo deberá encontrarse contratado por un periodo no menor de tres (3) años consecutivos o cuatro (4) años alternados al 1 de enero de 2019, en una plaza orgánica presupuestada de la misma entidad.

Cabe señalar, que en el sector Salud a través del MINSA se reúne a 274,862 personas en tres regímenes laborales; DL 276 con 136,721, DL 1057 - CAS con 122,182 y DL 728 con 1,134 personas; e incluye a la Ley de Contrataciones y su Reglamento a fin de captar los servicios de terceros para 14,825 personas. El DL 1057- CAS, tiene alrededor de 122,182 personas de los cuales, en primer lugar, 60,096 son los CAS determinados o regulares que representan el 21.9% del total y a su interior 36,777 son personal asistencial y 23,319 son personal administrativo; y en segundo lugar, los CAS COVID tienen 62,086 personas que son el 22.6% del total, lo conforman 56,183 personas asistenciales y 5,903 personas administrativas. En resumen, entre los CAS Regular y Cas Covid el 76.08% son personal asistencial y el 23.92% es personal administrativo.

³ Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 075-2019-SERVIR/PE

EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS EN SALUD POR REGIMEN LABORAL EN EL MINISTERIO DE SALUD, LOS GOBIERNOS REGIONALES Y SUS PORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS 2013-2022

RÉGIMEN	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Régimen 276	96,672	105,814	110,518	121,883	127,917	138,862	141,043	138,344	137,907	136,721
Régimen 1057 (CAS)	50,444	57,578	53,676	49,791	48,074	48,258	53,118	99,058	122,443	122,182
Régimen 728	1,641	2,503	2,963	2,476	1,757	1,500	1,267	1,219	1,163	1,134
Servicio de Terceros	2,168	3,618	3,805	6,164	8,331	13,655	20,194	19,945	18,560	14,825
TOTAL	150,925	169,513	170,962	180,314	186,079	202,275	215,622	257,566	280,073	274,862

Fuente: Base de datos del Registro Nacional del Personal de la Salud, 2013-2022

Es así que, para desempeñarse como trabajador administrativo, incluso en el Sector Salud, no se requiere tener formación como profesional, técnico o auxiliar de la salud, sino cumplir con el perfil para dicho puesto, para lo cual, y dependiendo de las labores a desempeñar se requerirá de otras profesiones para realizar las actividades propias de la administración interna de la entidad o para prestar apoyo en el cumplimiento de las funciones sustantivas que realiza el personal de la salud en los servicios de salud pública o en los servicios salud individual.

Durante muchos años, ha sido el propio Estado quien contrata personal bajo el régimen CAS generando desigualdad entre los mismos servidores y, por otro lado, se hace necesario que se emita una norma con rango de Ley, para permitir el nombramiento de dicho personal.

Mediante la propuesta legislativa se propone dar inicio el proceso de nombramiento del personal asistencial de la salud tanto profesional, técnico y auxiliar del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales, que tuvieron vínculo laboral, en calidad de contratados en el régimen laboral del Decreto Legislativo N 1057, siempre y cuando cumplan con las condiciones y requisitos establecidos en la presente iniciativa.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa fortalece el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 22° y 23° de la Constitución Política, los cuales consagran el trabajo como un deber y un derecho, generador de bienestar social y un medio de

realización de la persona, dado que el que los trabajadores permanezcan bajo el régimen CAS, se les limita los derechos constitucionales del trabajador.

Asimismo, el artículo 9º de la Constitución Política del Perú, señala que: "El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos los accesos equitativos a los servicios de salud"; para lo cual el Ministerio de Salud cumple la función específica de promover y participar en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y competencias de los recursos humanos en salud"; es en este sentido la norma busca incidir en la protección de los derechos de los trabajadores.

IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El proyecto de Ley en relación a la presente coyuntura, va a generar beneficios al personal del sector salud, básicamente en aspectos de estabilidad económica, laboral y emocional, más aún cuando estos trabajadores cumplen su función dentro de una emergencia sanitaria y desarrollan sus actividades como profesionales en primera línea, luchando contra la pandemia del COVID19.

El proyecto de ley no irroga mayor gasto adicional al Estado, por cuanto no ha de requerir ningún compromiso presupuestal, mayor costo administrativo ni ha de demandar recursos extraordinarios o propiamente destinados al cumplimiento de la presente norma. Por el contrario, el proyecto debe ser considerado viable, debido a que el trabajo es un deber y un derecho, generador de bienestar social y su ejecución estará a cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, para lo cual la entidad realizará modificaciones presupuestales.

Se justifica el nombramiento en razón a que el personal bajo el régimen CAS vienen laborando en forma presencial al igual que el personal asistencial sin ningún benéfico, con el mismo sueldo desde la entrada en vigencia de la 1057 CAS; por lo que la norma busca mejorar esta situación para los trabajadores, más aún si los mismos no recibieron bonos ni otro estímulo laboral durante la pandemia.

Este nombramiento, se realiza, teniendo como antecedentes, el nombramiento realizado en el sector salud en el año 2013.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con la Política de Estado 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo del Acuerdo Nacional.

El presente Proyecto de Ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, en lo correspondiente a la Política de Estado del Acuerdo Nacional, 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.