

Proyecto de Ley N° 2935/2022-CR



LEY QUE AUTORIZA, POR ÚNICA VEZ, EL NOMBRAMIENTO PROGRESIVO COMO MÍNIMO DEL 25% POR AÑO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO CAS REGULAR BAJO EL RÉGIMEN DEL D. LEG. 1057, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA ES RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

El Congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE AUTORIZA, POR ÚNICA VEZ, EL NOMBRAMIENTO PROGRESIVO COMO MÍNIMO DEL 25% POR AÑO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO CAS REGULAR BAJO EL RÉGIMEN DEL D. LEG. 1057, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA ES RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto dar inicio al proceso de nombramiento progresivo, como mínimo del veinte cinco por ciento (25%) de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares, contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales a fin de garantizar sus derechos laborales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable exclusivamente a los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, del Ministerio de Salud, sus Organismos Descentralizados y Unidades Ejecutoras con vínculo laboral a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 3. Exoneraciones

El Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales quedan exonerados, por única vez, de los alcances de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil; Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público; Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios; y Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Artículo 4. Requisitos para el nombramiento

Para acceder al nombramiento autorizado por la presente ley, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Contar con contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (02) años de servicio continuo o tres (03) años de servicio discontinuo. Estos plazos se computan a partir de la fecha de la publicación de la presente ley.
- Desempeñar funciones de naturaleza permanente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.
- No haber sido sancionado con suspensión o destitución como producto de un proceso administrativo disciplinario.
- Haber ingresado al Sector Público mediante concurso público de méritos de acuerdo a los alcances del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Artículo 5. Autorización para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático

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

5.2 Las entidades señaladas quedan exoneradas de lo dispuesto en el párrafo 9.1 y 9.4 del artículo 9 de la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Artículo 6. Lineamientos de Ejecución

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil y con el Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba las normas reglamentarias para la implementación de la presente ley dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento.

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud, sin demandar mayores recursos adicionales al tesoro público.

SEGUNDA. Reglamentación

El Ministerio de Salud, en el plazo de 90 (noventa) días calendarios de publicada la presente ley, aprueba el reglamento correspondiente.

Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2022 17:34:11-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ
FIRMA
DIGITAL

Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2022 09:58:48-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ
FIRMA
DIGITAL

Firmado digitalmente por:
20 REATEGUI Cheryl
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2022 18:12:31-05

Lima, 24 de agosto de 2022



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

REPÚBLICA DEL PERÚ
FIRMA
DIGITAL

Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

REPÚBLICA DEL PERÚ
FIRMA
DIGITAL

Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El artículo 22 de la Constitución señala que el trabajo es un derecho y un deber:

“Artículo 22. El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.”

Asimismo, el artículo 23 de la misma Norma dispone que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo:

“Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.”

Asimismo, señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales. Sobre el referido derecho al trabajo, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“El derecho a la libertad de trabajo tiene como contenido esencial el derecho de toda persona a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, a la libre elección del trabajo, a la libertad para aceptar, o no, un trabajo, y a la libertad para cambiar de empleo.”¹

En ese contexto, cabe precisar que, el Ministerio de Salud, los organismos descentralizados y las unidades ejecutoras del Sector Salud cuentan con plazas aprobadas 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. Asimismo, es importante resaltar que los trabajadores 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 cuentan con la respectiva certificación del crédito presupuestario, lo que permitiría que no haya ningún inconveniente al momento de iniciar con el proceso de nombramiento de los trabajadores administrativos, que laboran en el sector salud.

La centésima quinta disposición complementaria final de la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, autoriza a las unidades

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 2802-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

del sector salud inmersas en el proceso de nombramiento a 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, sea factible la realización de las modificaciones presupuestarias correspondientes.

En relación al personal apto para el proceso de nombramiento, es responsabilidad del Ministerio de Salud emitir el respectivo acto administrativo, aprobando la relación nominal del porcentaje del personal administrativo que labora en el sector salud, declarando "apto" para el nombramiento dentro del marco de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal correspondiente.

Es preciso recordar que, el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), en sus inicios se proyectó como una modalidad contractual laboral temporal, siendo creada en reemplazo de los Servicios No Personales (SNP). Posteriormente se dio la Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, otorgándose a sus beneficiarios una serie de derechos laborales como el 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 emisión de dicha Ley 29849, los trabajadores administrativos CAS han visto vulnerado el derecho a la igualdad de oportunidades con respecto a los trabajadores asistenciales CAS, a quienes se les permite ser nombrados cada año en un 20%, dejando de lado a los CAS administrativos que no han tenido el mismo derecho a la estabilidad laboral en la misma proporción.

El proceso de nombramiento de los trabajadores CAS regular administrativos permitirá el acceso a la seguridad social en materia pensionaria, prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivientes; actualmente solo tienen derecho a ser atendidos en caso de enfermedad, maternidad, accidentes, etc., sin embargo, hay trabajadores administrativos CAS regular que cuentan con más de 60 años sin que puedan tener acceso a una pensión de jubilación.

De otra parte, es importante manifestar que es necesario el reconocimiento de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales pertinentes, como la Organización Internacional del Trabajo-OIT, cuya función es desarrollar y promover un sistema de normas internacionales en materia laboral. De ahí que, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo deben promover los derechos fundamentales de los trabajadores administrativos del sector salud postergados desde hace más de nueve 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, año en el que se dio el último nombramiento para el personal administrativos, generando una brecha enorme en las remuneraciones entre trabajadores asistenciales y administrativos, pero lo más grave es que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud y Ministerio de Economía y Finanzas, permite la discriminación del 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 del Sector Público para el Año Fiscal 2022, por la que se ha asignado al MINSA, para financiar el proceso de nombramiento y la continuidad de hasta el 80% del personal asistencial, la suma equivalente a S/ 207'717,981.00, verificándose la viabilidad del proceso de nombramiento del personal CAS regular administrativo del Sector Salud.

Debe precisarse que desde el Poder Legislativo hubo un intento para incorporar a los trabajadores de Contratación Administrativa de Servicios al régimen laboral del D. Leg. 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, o al D. Leg. 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la norma, manteniéndose, una vez más, la enorme brecha entre el personal asistencial y el administrativo, manteniéndose las diminutas remuneraciones.

En ese orden de ideas, hay que referir que el SERVIR, mediante el Informe Técnico 000614-2021-0-SERVIR-GPGSC, concluye que, las entidades públicas requieren de una norma con rango de ley que las habilite expresamente para efectuar el nombramiento de su personal, de lo contrario, el ingreso a la carrera administrativa sería nulo por contravenir lo dispuesto en las leyes de presupuesto, por lo que opinan que el nombramiento de los trabajadores administrativos contratados bajo el D. Leg. 1057 sólo sería posible mediante una Ley; sin embargo, a pesar del mencionado Informe Técnico de SERVIR, los trabajadores asistenciales se han venido nombrando todos los años.²

Por ello se propone dar inicio al proceso de nombramiento progresivo, como mínimo del veinte cinco por ciento (25%) de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares, contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales a fin de garantizar sus derechos laborales.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta tiene como objeto autorizar el nombramiento del personal administrativo sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en el ámbito del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales a fin de garantizar el derecho al trabajo establecido en los artículos 22 y 23 de la Constitución.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores:

² <https://actualidadlaboral.com/servir-se-manifiesta-sobre-el-nombramiento-del-personal-contratado-bajo-el-regimen-del-dl-276-durante-el-periodo-fiscal-2021/> Revisado el 25 de agosto de 2022

Actores	Beneficios	Costos
Personal administrativo sujetos al régimen del Decreto Legislativo 1057	- Mejora de las condiciones de vida de los servidores. - Respeto al derecho al trabajo. - Eliminación de la discriminación laboral.	No aplica
Estado	- Valoración de la labor del personal administrativo de salud. - Respeto al derecho a la igualdad de los servidores.	Con cargo al presupuesto institucional de cada entidad.

El principal beneficio de la propuesta de ley es el reconocimiento de los derechos laborales consagrados por la Constitución Política y los instrumentos internacionales. Con el proceso de nombramiento se mejoran las remuneraciones de los trabajadores administrativos CAS Regular y su calidad de vida junto a la de sus familias.

El estado, como empleador, al reconocer los derechos inherentes a todos los trabajadores, en igualdad de condiciones, mediante la regularización del nombramiento de los CAS Administrativos, permitirá ordenar la diversidad de contratos existentes en el sector salud, que ha generado una desigualdad en las remuneraciones y la dispersión del gasto público, tal como ha ocurrido durante la pandemia.

En efecto, la presencia del COVID-19 motivó la creación del CAS COVID, con elevadas remuneraciones, en tanto que los CAS regular administrativos no recibían ni mejoras salariales ni los beneficios y bonificaciones que el Estado ha otorgado al personal asistencial, pese a que los trabajadores administrativos también han estado en la primera línea de atención, durante la pandemia, desarrollando acciones requeridas por el estado de emergencia, situación que ha generado incluso el fallecimiento de muchos trabajadores, sin que se les haya reconocido su labor.

Cabe mencionar que a la fecha se tiene como personal administrativo regular a más de 23 mil personas tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Recursos humanos en Salud - MINSA

Régimen laboral	2022		Personal asistencial	Personal administrativo	Total
D. Leg. 276	137,907				
D. Leg. 1057 CAS	122,182	REGULARES	36,777	23,319	60096
		COVID	56,183	5,903	62086
D. Leg. 728	1,163				
Servicio de Terceros	18,560				

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

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado 14 del Acuerdo Nacional relativa al "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo", la cual dispone lo siguiente:

"Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) **contará con normas que promuevan la formalización del empleo** digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cauten los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo." (Negrita nuestra)

Asimismo, la presente propuesta guarda relación con la política de Estado 14 sobre "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo", proyecto de ley vinculado a la "Regulación de contratos de trabajo y derechos individuales" (punto 36) de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.