



COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

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"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Dictamen N° 09-2022-2023-CSP-CR

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Salud y Población el proyecto de ley 2536/2021-CR, proyecto de ley del grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Américo Gonza Castillo, que propone la Ley que establece el nombramiento, de manera progresiva, del personal de salud asistencial y administrativo comprendidos en el Decreto Legislativo 1057, que laboran en el Ministerio de Salud (MINSA) y en el Seguro Social de Salud (ESSALUD).

La Comisión de Salud y Población, en su Sexta sesión ordinaria, celebrada el 8 de noviembre de 2022, acordó **con el voto unánime** de los presentes **adherirse** y hacer suyo el dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en el extremo recaído en el **proyecto de Ley 2536/2021-CR**. Votaron a favor los congresistas Julón Irigoín, Revilla Villanueva, Flores Ramírez, Cordero Jon Tay, Echeverría Rodríguez, Flores Ancachí, García Correa, Gutiérrez Ticona, Herrera Medina, Infantes Castañeda, Jáuregui Martínez de Aguayo, Mori Celis, Saavedra Casternoque, Tacuri Valdivia y Varas Meléndez.

Se deja constancia de que en la sesión se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

El proyecto de ley ingresó a la Comisión el 12 de julio de 2022, siendo decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como comisión principal¹, y a la Comisión de Salud y Población como segunda comisión dictaminadora.

¹ De conformidad con el artículo 77 del Reglamento del Congreso, cuando se envía un proyecto a más de una comisión el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Relación con la Agenda Legislativa 2022-2023

Mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR se aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, instrumento que, de conformidad con el Reglamento del Congreso, determina los temas prioritarios tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso.

La Agenda Legislativa considera prioritarios, dentro del Objetivo del Acuerdo Nacional II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL, la Política de Estado 13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, que incluye los temas 43. REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD y 47. SITUACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD, vinculados con las iniciativas en estudio. En virtud de lo señalado, los proyectos que se analizan se enmarcan en las prioridades señaladas en la Agenda Legislativa 2022-2023.

1.4 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. Según la exposición de motivos, el proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con la Política de Estado N° 13: Acceso Universal a los servicios de salud y a la seguridad social, que en su literal f) señala que el Estado "promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado".

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley, se compone de siete artículos, y propone establecer el nombramiento progresivo del personal de salud asistencial y administrativo sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 (CAS) que laboran en el Ministerio de Salud, en el Seguro Social de Salud, sus organismos adscritos y los gobiernos regionales.

Para el efecto, establece como requisitos, copulativos: i) haber ingresado a laborar a través de concurso público en el marco del Decreto Legislativo 1057, ii) estar laborando dos años de modo continuo como mínimo, o, tres años de modo discontinuo, dentro del periodo de los últimos 4 años; y, iii) haberse encontrado laborando antes del 28 de febrero de 2020.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

III. OPINIONES RECIBIDAS

3.1 Opiniones solicitadas

La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, según consta en el dictamen del proyecto de ley, solicitó opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Seguro Social de Salud (ESSALUD), Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

3.2 Opiniones recibidas

a) **Ministerio de Salud:** Con oficio D000782-2022-SG-MINSA, del 16 de setiembre de 2022, el Ministerio remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República el Informe D000119-2022-OGAJ/MINSA, que señala, entre otras razones, lo siguiente:

- El artículo 9 de la Constitución Política del Perú establece 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 el acceso equitativo a los servicios de salud".
- El artículo 138 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA y modificatorias, dispone que los servidores públicos del Ministerio de Salud están sujetos al régimen laboral de la actividad pública aprobado mediante Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento, y otros regímenes laborales vigentes, en tanto se implementen las disposiciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y sus normas reglamentarias.
- El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1057 señala que el Contrato Administrativo de Servicios – CAS constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado, que no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; en ese sentido, debe quedar claro que el contrato CAS no forma parte ni es una modalidad de contratación laboral derivada del Decreto Legislativo N° 276.
- Actualmente el artículo 8 de la Ley N° 31365 prohíbe a las entidades efectuar nombramiento de personal administrativo bajo el régimen laboral de Decreto Legislativo N° 276, salvo los supuestos establecidos en los literales a) y c) del citado artículo; en ese sentido, la propuesta normativa no contempla la exoneración del citado artículo.
- De otro lado, cabe mencionar que los puestos bajo el régimen CAS no se encuentran ubicados en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de la entidad

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

y su acceso se realiza por concurso público, salvo excepciones establecidas por ley.

- La propuesta se enfoca en disponer el nombramiento del personal de salud asistencial y administrativo sujeto al régimen CAS que labora en el Ministerio de Salud, EsSalud, sus organismos adscritos y los gobiernos regionales; empero, no se hace mención que el artículo 1 de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 979/2021 recaída en el Expediente 00013-2021-PI/TC.
- Asimismo, actualmente el contrato CAS no sólo es de naturaleza temporal, sino que además puede ser a plazo indeterminado, según lo dispone el artículo 4 de la Ley N° 31131. Asimismo, a partir del día siguiente de la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 979/2021, resulta posible la contratación de personal bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 en la modalidad de plazo indeterminado o determinado, esta última para labores de necesidad transitoria, de conformidad con el Informe Técnico N° 001479-2022-SERVIR-GPGSC, Informe Técnico vinculante sobre identificación de los contratos CAS indeterminados y determinados a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional y su Auto emitido respecto del pedido de aclaración.
- Asimismo, se advierte que la propuesta contenida en el proyecto requiere para su implementación el uso de recursos públicos adicionales no previstos en la Ley de Presupuesto del presente año. En este sentido, respecto de esto último, recomendamos que la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República solicite la opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Finalmente, considerando que la propuesta legislativa implica a personal del Sector Público y de EsSalud, recomendamos que la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República solicite las respectivas opiniones técnicas de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, en su condición de ente rector en materia de recursos humanos en el Sector Público y de EsSalud.

b) Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR: Con oficio 000489-2022-Servir-PE, del 25 de agosto de 2022, el SERVIR señala, entre otras razones, lo siguiente:

- El acceso al servicio en la administración pública se efectúa necesariamente por concurso de méritos en el marco de un régimen de igualdad de oportunidades y de conformidad con los principios de mérito y capacidad de personas. Disponer lo contrario implica inobservar el marco legal que regula la gestión de los recursos humanos del sector público, así como del esfuerzo que viene realizando el Poder Ejecutivo para lograr la implementación de un régimen único que ordene y regule los derechos y deberes de todos los servidores que prestan servicios en las entidades públicas de nuestro país.
- Que el proyecto establezca que de manera progresiva el personal de la salud asistencial y administrativo sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, que labora en el Ministerio de Salud (MINSA), en el Seguro Social de Salud

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

- (EsSalud), sus organismos adscritos y los gobiernos regionales pase a un régimen laboral distinto (sea el de los decretos legislativos 728 y/o 276), sin que previamente se realice una convocatoria para un concurso público de méritos contraviene lo ya indicado por el Tribunal Constitucional, el cual se ha pronunciado señalando expresamente que esta medida no se condice con la meritocracia en el acceso a la administración pública por lo que es inconstitucional en este extremo.
- Se debe indicar que los servidores sujetos al régimen CAS que hubieran mantenido vínculo vigente para el desarrollo de labores de carácter permanente a la entrada en vigencia de la Ley N° 31131 (10 de marzo de 2021) son a tiempo indeterminado, adquiriendo dicha condición automáticamente por el solo mandato imperativo de dicha ley; salvo que, su vínculo haya sido para desarrollar para labores de necesidad transitoria, de suplencia o se tratara de puestos de confianza.
 - Que el Proyecto de Ley establezca que de manera progresiva el personal de la salud asistencial y administrativo sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, que labora en el Ministerio de Salud (MINSA), en el Seguro Social de Salud (EsSalud), sus organismos adscritos y los gobiernos regionales pase a un régimen laboral distinto (sea el de los decretos legislativos 728 y/o 276), sin que previamente se realice una convocatoria para un concurso público de méritos contraviene lo ya indicado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC, el cual se ha pronunciado señalando expresamente que una disposición como la que se plantea contraviene la meritocracia en el acceso a la administración pública por lo que es inconstitucional en este extremo.
 - La implementación del régimen establecido en la LSC para el personal administrativo, se torna en una situación necesaria y de urgencia para efectos de reorganizar el servicio civil y eliminar gradualmente el régimen establecido con el Decreto Legislativo N° 1057, tal como lo ha mencionado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00013-2021- PI/TC.
 - El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el expediente 00011-2020- PI/TC, se pronunció sobre la inconstitucional de la Ley N° 31039 que, entre otros temas, tenía por objeto el nombramiento automático en el régimen laboral Decreto Legislativo N° 276, norma que fue declarada inconstitucional. En el fundamento 146 de la mencionada sentencia se señala lo siguiente: "(...) se desprende de la aprobación de la Ley 31039, que el Congreso de la República ha vulnerado las competencias del Poder Ejecutivo respecto a la administración de la hacienda pública. Dicha competencia exige que los proyectos de ley que demanden fondos del presupuesto público anual o de las reservas del tesoro público, sean desarrollados en coordinación con el Poder Ejecutivo". Por lo que, resultaría pertinente que tanto el Ministerio de Salud y EsSalud frente al personal asistencial CAS, defina cómo propondría organizar la dotación para el propósito que busca el Proyecto de Ley, de evidenciarse que existe una necesidad real de contar con personal bajo los Decretos Legislativos Nros. 276 y 728.
 - La propuesta normativa sí generaría un gasto adicional en personal. Al respecto, se debe recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto, salvo en lo que refiere

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

a su propio presupuesto, por lo que la propuesta, no se encuentra acorde al referido principio constitucional.

- Sin perjuicio de ello, conforme lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 004-2021, corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, emitir opinión respecto de la presente propuesta normativa.

c) Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE: Con oficio 0648-2022-de-fonafe, del 16 de setiembre de 2022, dando respuesta al pedido de opinión de la Comisión de Presupuesto sobre el proyecto de ley 2648/2021-CR, de similar propuesta normativa, indica lo siguiente:

- En relación al impacto del Proyecto de Ley, es necesario precisar que las principales diferencias entre los trabajadores del régimen CAS y aquellos regidos bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 se centran en que éstos últimos perciben: i) compensación por tiempo de servicio; ii) gratificaciones completas en los meses de julio de y diciembre, que en el caso de los trabajadores del régimen CAS, asciende a S/ 300 (trescientos y 00/100 soles); y, iii) asignación familiar. Al respecto, el gasto de personal adicional que representaría la incorporación de trabajadores del régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, tomando en cuenta las diferencias señaladas entre ambos regímenes, se refleja de la siguiente manera:

Concepto	Provisión Mensual sobre la remuneración bruta
Compensación por tiempo de servicios	9.72%
Gratificación Julio y Diciembre	16.67%

Fuente: Tomado del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

- Ahora bien, para el caso específico de ESSALUD, el personal del régimen laboral del Decreto Legislativo 728, tiene un ingreso mensual compuesto por un componente remunerativo y un componente no remunerativo. El componente remunerativo está conformado por la remuneración básica y por una bonificación remunerativa. Asimismo, el componente no remunerativo está conformado por diferentes bonos que perciben los trabajadores dependiendo del grupo ocupacional al que pertenecen.
- Tomando en cuenta lo anterior, la incorporación de dichos trabajadores (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 no solo impactaría el 26.39% adicional sobre la remuneración bruta mensual, sino también a la incorporación del componente no remunerativo que, dependiendo del grupo ocupacional, puede oscilar entre el 30% a 40% del ingreso total percibido por un trabajador.
- Adicionalmente a ello, el personal del régimen del Decreto Legislativo 728, percibe la bonificación por escolaridad y la bonificación vacacional. De acuerdo a una evaluación realizada por ESSALUD, al cierre de julio de 2022, y considerando solo los trabajadores del régimen CAS que llevan laborando más de 2 años (solo 4,212),

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

el monto adicional anual ascendería a S/ 116.47 millones, monto que representa, actualmente, casi el 82% de lo que ESSALUD presupuesta anualmente para la compra de equipos médicos, asistenciales y administrativos. Sin embargo, en realidad el impacto sería mayor, ya que el Proyecto de Ley no establece una condición mínima de antigüedad que los trabajadores sujetos al régimen CAS tendrían que haber mantenido para ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

- En ese sentido, si bien el Proyecto de Ley no afectaría al Tesoro Público, como se indica en su Exposición de Motivos, la aprobación del mismo sí afectaría los ingresos de ESSALUD, que en su mayoría son percibidos a través de los aportes realizados por los trabajadores. Adicionalmente, ESSALUD, en la actualidad, no cuenta con un estudio de carga laboral que identifique realmente la brecha de personal asistencial y administrativo que requiere para brindar una mejor atención a sus asegurados. Por tanto, no se garantiza que al incorporar al personal CAS al régimen el Decreto Legislativo 728, ESSALUD realmente cierre su brecha de personal.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27056, Ley de creación de EsSalud.
- Ley 30555, Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios.
- Ley 29849, ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 (Contratación de Servicios - CAS) y otorga derechos laborales.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Supremo 012-2017-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30555, Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios.
- Decreto de Urgencia 029-2020, Dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

- Decreto de Urgencia 004-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para reforzar la respuesta sanitaria en el marco del estado de emergencia nacional por la covid- 19 y dicta otras medidas.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA²

La Ley 30555, Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, dispuso la incorporación en forma progresiva (no mayor de tres años), a ESSALUD del personal que al 26 de abril de 2017 (fecha de publicación de la referida ley) se encontraba bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), y beneficiaba a los: i) Profesionales de la salud; ii) Técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; iii) Profesionales administrativos, y, iv) Técnicos y auxiliares administrativos.

La incorporación se sujetaba al cumplimiento de condiciones: i) Contar como mínimo con dos (2) años de labores continuas en ESSALUD, bajo Contrato Administrativo de Servicios, a la fecha de entrada en vigencia del decreto supremo que aprueba el reglamento, ii) haber ingresado a prestar servicios a ESSALUD mediante un Contrato Administrativo de Servicios derivado de un concurso público, conforme a lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1057, sus normas modificatorias y reglamentarias.

La norma estableció criterios de ordenación del proceso de incorporación: i) la antigüedad, ii) la progresividad (entre 21 de enero de 2018 al 21 de enero de 2021 como máximo); y, iii) la Sostenibilidad financiera y disponibilidad presupuestal de ESSALUD. En aplicación de la citada ley incorporaron 9,857 trabajadores CAS a nivel nacional al régimen Decreto Legislativo 728.

De acuerdo a pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional³ y el sentido incorporado en la legislación, el régimen de Contratación Administrativa de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral que surgió como un régimen temporal, que progresivamente debe ser sustituido en tanto se implemente el nuevo régimen del servicio civil, aprobado por la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, que debe reformar el servicio civil y establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado.

Al mes de agosto del año 2022, EsSalud cuenta con 4,889 servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 CAS regular; sin embargo, éste es un régimen con

² Reproduce, de manera literal, la parte pertinente del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, aprobado por unanimidad, recaído en los proyectos de Ley 2307, 2509, 2536/2021-CR, 2684, 2720, 2749, 2756, 2875 y 3352, que tienen como finalidad incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, "Ley de productividad y competitividad laboral" a los trabajadores de ESSALUD que se encuentran bajo el régimen CAS con contrato a plazo indeterminado.

³ Sentencia del Expediente 00002-2010-PI/TC.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

beneficios laborales precarios frente a los otros regímenes laborales aplicados en otras entidades del Estado, conforme se aprecia a continuación:

	Decreto Legislativo 728	Decreto Legislativo 1057
Compensación por tiempo de Servicios	Sí perciben	No perciben
Gratificaciones	Perciben gratificaciones completas en los meses de julio y diciembre	Perciben aguinaldos de S/ 300 soles en los meses de julio y diciembre.
Asignación familiar	Sí perciben	No perciben
Bonificación por escolaridad	Sí perciben	No perciben
Bonificación vacacional	Sí perciben	No perciben
Bonos anuales de productividad	Sí perciben	No perciben
Subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio	Sí perciben	No perciben

Fuente: Tomado del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Debe precisarse que el régimen CAS es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo 728 y entidades sujetas a carreras administrativas especiales; sin embargo, no es aplicable a las empresas de Estado. Ahora bien, a ESSALUD no le alcanzan las normas de austeridad del gasto establecidas en las leyes anuales de Presupuesto, aunque si se sujeta a las disposiciones sobre la materia que dicta el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del estado – FONAFE.

Según el Informe 0145-2022-GL-FONAFE emitido por la Gerencia Corporativa de Asuntos Legales del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), el gasto que representaría la incorporación de trabajadores del régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, impactaría el 26.39% adicional sobre la remuneración bruta mensual, además del componente no remunerativo que, dependiendo del grupo ocupacional, puede oscilar entre el 30% a 40% del ingreso total percibido por un trabajador.

En ese contexto, considerando solo los trabajadores del régimen CAS que llevan laborando más de 2 años (solo 4,212), el monto adicional anual ascendería a S/ 116 millones, monto que representa, actualmente, casi el 82% de lo que ESSALUD presupuesta anualmente para la compra de equipos médicos, asistenciales y administrativos. Sin embargo, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

EsSalud al mes de agosto 2022, evidencia que EsSalud cuenta S/ 153 millones de saldo disponible en su presupuesto.

Cabe precisar que, si bien el artículo 12 de la Constitución Política del Perú establece la intangibilidad de los fondos de la seguridad social, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 152 de la sentencia recaída en el expediente 0011-2020-PI, lo siguiente:

"La intangibilidad a la que alude el artículo 12 de la Constitución tiene por propósito asegurar que los fondos y las reservas de la seguridad social no sean destinados a fines distintos del aseguramiento y la garantía del pago o cobertura de beneficios acorde con el principio-derecho de dignidad, reconocido por el artículo 1 de la Norma Fundamental (Sentencia 0014-2007-AI/TC, fundamento 31)".

EsSalud cuenta con autonomía, técnica, administrativa y contable conforme a la ley; autonomía que es el reconocimiento legal que tiene para crear su propia normativa en los aspectos técnico, administrativo, económico-financiero, presupuestal y contable, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD).

El personal de EsSalud pertenece al régimen de la actividad privada, sin embargo, coexisten tres regímenes laborales, el Decreto Legislativo 276, el Decreto Legislativo 728 y el del Decreto Legislativo 1057. El primero era el que existía antes del 3 de febrero de 1999, fecha en que se publicó la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), el segundo por disposición del numeral artículo 16.1 del artículo 16 de la precitada Ley 27056, el tercero desde el 28 de junio del 2008 fecha de publicación del Decreto Legislativo 1057.

La existencia de regímenes laborales diferenciados solo se justificaría para aquellos trabajadores o servidores que realizan labores de naturaleza especial o debido a la particularidad de su trabajo o la prestación del servicio; sin embargo, en EsSalud los servidores de estos tres regímenes desempeñan la misma función para EsSalud y prestan los mismos servicios a los asegurados, hecho que genera inequidades en cuanto a remuneraciones, derechos y beneficios.

Caso muy distinto es el de los trabajadores de Ministerio de Salud, sus organismos adscritos y los gobiernos regionales en la cual no solo hay pluralidad de empleadores de distintos niveles de gobierno, tales como el gobierno nacional y gobiernos regionales, sino que las condiciones en que dicho trabajo o servicio se presta son tan diversas como la misma ubicación geográfica en donde se presta el servicio y los instrumentos y equipos con que desarrolla en trabajo o se presta el servicio.

EsSalud cuenta a agosto de 2022, con aproximadamente 4,889 servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 CAS regular, personal que podría ser beneficiario. Si bien EsSalud ha emitido opinión respecto de otras iniciativas, y señala que la propuesta transgrede lo dispuesto por el artículo 12 de la Constitución Política,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

respecto a la intangibilidad de los fondos y las reservas de la Seguridad Social, toda vez que pretende disponer de los recursos intangibles de la seguridad social para que EsSalud para financiar el cambio del régimen laboral del personal CAS para pasarlo al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 (régimen privado) obviando el proceso de selección para la incorporación del personal a ESSALUD, así como violando las reglas de estabilidad fiscal a las cuales EsSalud se encuentra obligada a cumplir, concretamente la sostenibilidad financiera y predictibilidad del gasto, es necesario señalar que el cambio de grupo ocupacional estaría dentro de los alcances de los usos a los cuales se destina dichos recursos, toda vez que los fondos de la seguridad social pueden ser empleados en los recursos humanos necesarios para el otorgamiento de prestaciones que brinda EsSalud.

EsSalud opina que la incorporación de personal que labora bajo el régimen de contratación administrativa de servicios al régimen del Decreto Legislativo 728 si implicaría gastos adicionales tales como pago de compensación por tiempo de servicios, escolaridad, gratificaciones julio y diciembre, vacaciones entre otros beneficios; dichos recursos no fueron previstos en el presupuesto de gastos de personal propuesto por la Gerencia Central de Gestión de las Personas para el PIA 2022 ni en la propuesta de primera modificación presupuestal 2022. Sin embargo, el Presupuesto de EsSalud modificado a agosto del 2022 evidencia que tienen saldos de S/ 153 millones con los cuales se podría financiar los gastos adicionales que generaría el cambio de grupo ocupacional, manteniendo la sostenibilidad financiera de EsSalud.

VI. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El análisis costo-beneficio pretende identificar los impactos y efectos que tiene la propuesta de ley sobre los actores involucrados, la sociedad y el bienestar general, a fin de evaluar su conveniencia.

En el presente caso, la aprobación del proyecto de ley no tiene impacto en el presupuesto, por lo que se ha evitado la creación o aumento del gasto público, a fin de respetar lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que *los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*, debido a que la implementación de la presente ley involucra recursos y el presupuesto que maneja EsSalud que no forman parte del Tesoro Público, sino que se autogestiona con los aportes que hacen los empleadores por el trabajo que realizan los trabajadores.

VII. CONCLUSIÓN

Atendiendo a lo señalado, se propone la Adhesión al Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, estando a que la fórmula propuesta resulta adecuada y se alinea con lo planteado en la iniciativa legislativa. Cabe precisar

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

que la citada comisión además de tener la condición de comisión principal es la especializada sobre la disposición y uso de los recursos de las instituciones del sector público. Adicionalmente, se toma en cuenta que, "por práctica parlamentaria y economía procesal, una comisión puede adherirse y hacer suyo el dictamen que sobre una misma proposición ha aprobado otra comisión ordinaria" (FORNO, G. Manual de Comisiones. Congreso de la República. Segunda Edición. Página 45), ello con la finalidad de conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad parlamentaria, coadyuvando a la celeridad en la resolución de la problemática social que requiere de la dación de una norma sin dilaciones innecesarias, dejándola expedita para su debate por el pleno del Congreso de la República.

En atención a las razones expuestas, la Comisión de Salud y Población, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda aprobar la iniciativa y **ADHERIRSE** y hacer suyo el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en el extremo recaído en el **proyecto de Ley 2536/2021-CR**, que acumula otros proyectos de ley de competencia de dicha comisión.

Dese cuenta.

Sesión Semipresencial: Plataforma Microsoft Teams.

Sala 1 "Carlos Torres y Torres Lara".

Lima, 8 de noviembre de 2022.

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOÍN
Presidenta



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2022 11:23:29-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA CESAR
MANUEL FIR 44276509 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2022 10:51:41-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2022 10:08:06-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2022 14:58:20-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 17/11/2022 14:58:40-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eiana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/11/2022 15:11:12-0500

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

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"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2536/2021-CR, QUE PROPONE LA
 LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY
 DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE
 SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN
 DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO
 INDETERMINADO.



Firmado digitalmente por:
 TACURI VALDIVIA German
 Adolfo FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 17/11/2022 12:57:13-0500



Firmado digitalmente por:
 GUTIERREZ TICONA Paul
 Silvio FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/11/2022 10:03:15-0500



Firmado digitalmente por:
 MORI CELIS Juan Carlos
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: En señal de
 conformidad
 Fecha: 17/11/2022 17:02:47-0500



Firmado digitalmente por:
 FLORES ANCACHI Jorge Luis
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: En señal de
 conformidad
 Fecha: 18/11/2022 11:18:45-0500



Firmado digitalmente por:
 CORDERO JON TAY Maria Del
 Pilar FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/11/2022 12:38:10-0500



Firmado digitalmente por:
 GARCIA CORREA Idelso
 Manuel FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 21/11/2022 12:50:29-0500



Firmado digitalmente por:
 JAUREGUI MARTINEZ DE
 AGUAYO Maria De Los Milagros
 Jackeline FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 21/11/2022 16:18:03-0500



Firmado digitalmente por:
 ECHEVERRIA RODRIGUEZ
 Hamlet FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 22/11/2022 15:21:08-0500



Firmado digitalmente por:
 SAAVEDRA CASTERNOQUE
 Hitler FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 22/11/2022 18:06:56-0500



Firmado digitalmente por:
 HERRERA MEDINA Noelia
 Rossvith FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 24/11/2022 11:27:43-0500