



Proyecto de Ley N° 4547 / 2018-CR



PROYECTO DE LEY QUE
COMPLEMENTA LA INCORPORACIÓN
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO
LEGISLATIVO N° 728 DE LOS
TRABAJADORES DE ESSALUD BAJO EL
RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS,
DISPUESTA POR LA LEY N° 30555

El Grupo Parlamentario **FRENTE AMPLIO POR LA JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD** a iniciativa del Congresista, **HERNANDO ISMAEL CEVALLOS FLORES**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

**“LEY QUE COMPLEMENTA LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN LABORAL DEL
DECRETO LEGISLATIVO N° 728 DE LOS TRABAJADORES DE ESSALUD BAJO
EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS,
DISPUESTA POR LA LEY N° 30555”**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto la incorporación del personal de todos los grupos ocupacionales y profesionales que labora bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios en el Seguro Social de Salud – ESSALUD, que no fue beneficiado por la Ley N° 30555, al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Las disposiciones de incorporación al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, contenidas en la presente Ley, se aplica al personal que se encuentra laborando bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios descrito en el artículo 2° de la Ley N° 30555, que con posterioridad a la fecha de promulgación del Reglamento de la Ley N° 30555, cumple el récord laboral mínimo de dos años de servicios.

Artículo 3.- Requisitos de incorporación

Para la incorporación bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, del personal que labora bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, que no fue beneficiado por la Ley N° 30555, se requiere:

1. Cumplir un récord mínimo de dos años de prestación de servicios.
2. Haber ingresado a la institución mediante concurso público.



Artículo 4.- Aplicación progresiva

La incorporación bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, del personal que labora bajo el Régimen de Contratación Administrativa Servicios, que no fue beneficiado por la Ley N° 30555, se efectúa de modo progresivo en un plazo no mayor a tres años en orden de prelación del tiempo de prestación de servicios, e incluye al personal que cumple los requisitos de incorporación con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 5.- Garantías de no regresividad

Desde la entrada en vigencia de la presente Ley y hasta que se ejecute totalmente la incorporación a que se refiere el artículo 1°:

1. Los contratos administrativos de servicios se consideran de carácter indefinido, no es aplicable la causal de vencimiento de plazo para su extinción. Los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios solo pueden ser despedidos por causa justa de despido debidamente comprobada.
2. El Seguro Social de Salud – ESSALUD no puede contratar personal a través del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes en tanto se ejecute la incorporación total al Régimen del Decreto Legislativo N° 728.

Artículo 6.- Reglamentación y ejecución

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con ESSALUD, dicta el Reglamento y las normas complementarias para la implementación de la presente Ley, dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigencia.

Vencido el plazo señalado en el párrafo precedente, ESSALUD tiene un plazo de ciento ochenta (180) días para iniciar el proceso de incorporación.

A efectos de conducir el proceso de incorporación se designa una Comisión de Incorporación, la misma que debe incluir a representantes sindicales de los trabajadores del régimen CAS. La conformación, funciones y procedimientos internos se especifican en el reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Cómputo de tiempo de servicios

El Seguro Social de Salud – ESSALUD reconoce todo el tiempo de servicios que los trabajadores contratados bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios-CAS han venido laborando en la institución, el mismo que se computa adicionalmente al tiempo total de servicios como trabajador bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, en virtud de la incorporación dispuesta por la Ley N° 30555 y la presente Ley.

Este derecho es extensivo a los ex trabajadores que laboraron en la institución bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios – CAS pero que por mérito a un concurso público hayan conseguido incorporarse a la planilla del Seguro Social de Salud – ESSALUD bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Segunda. - Implementación

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto del Seguro Social de Salud – ESSALUD, sin demandar recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura, y demás elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud; respetándose la disposiciones legales en materia presupuestal.

Tercera. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, julio de 2019.



HERNANDO CEVALLOS FLORES
Congreso de la República

.....
MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

.....
JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDÓÑEZ
Congresista de la República



HUMBERTO MORALES RAMIREZ
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
AMPLIO POR JUSTICIA
VIDA Y LIBERTAD

.....
WILBERT ROZAS BELTRÁN
Congresista de la República

.....
EDILBERTO CURRO LOPEZ
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...19... de Julio del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4544 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL;

PRESUPUESTO Y CUENTAS GENERALES

DE LA REPÚBLICA. —

3/

GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficialía Mayor del
Congreso de la República



COPIA
del expediente

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El 28 de junio de 2008 se publica el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, dando origen a una modalidad contractual definida legalmente como administrativa y privativa del Estado, motivado fundamentalmente en el reconocimiento limitado de derechos para los trabajadores contratados por el Estado como servicios no personales.

El 07 de abril de 2010, el Tribunal Constitucional emite la sentencia recaída en el expediente N° 00002-2010-PI/TC en la cual establece que el contrato administrativo de servicios tiene la naturaleza laboral y no es un contrato administrativo (fundamentos 19 y 20). Asimismo, dispone que se regulen los límites de la contratación de trabajadores mediante dicho régimen y se reconozca los derechos de sindicación y huelga.

El 06 de abril de 2012 se publica la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, mediante la cual se dispone la eliminación del CAS de manera gradual a partir del año 2013, condicionada a la implementación del nuevo Régimen de Servicio Civil. Sin embargo, este proceso no ha sido efectivo. Asimismo, la Ley N° 29849 reconoce algunos beneficios laborales pero, nuevamente, de manera limitada, continuando la aplicación de un régimen laboral con derechos reducidos.

El 28 de setiembre de 2016 se presentó el Proyecto de Ley N° 322/2016-CR, con el objeto de incorporar a los trabajadores del Seguro Social del Perú – ESSALUD que laboran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, al Régimen del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Luego del respectivo trámite de dictamen en comisión y la aprobación del Pleno del Congreso de la República, el 26 de abril de 2017 el Poder Legislativo publica en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 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.

La Ley N° 30555 dispone que la incorporación progresiva al Régimen del Decreto Legislativo 728 aplica solamente a los trabajadores que a la fecha de promulgación del respectivo reglamento estén laborando de manera continua al menos durante dos años y hayan ingresado mediante concurso público (artículo 3). Asimismo, dispone que la incorporación se implementa con cargo al presupuesto de ESSALUD, sin demandar recursos al tesoro público ni afectar la prestación idónea de los servicios de salud.



Limitación del goce de derecho laborales en el Régimen CAS

La exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 322/2016-CR identificó una serie de derechos laborales a los que los del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios no tienen acceso en comparación con otros regímenes laborales:

1. **Jornada:** 48 horas semanales (sin especificar jornada por día ni días de trabajo a la semana). No hay horas administrativas. Inicialmente, imposibilidad de guardias.
2. **Derecho a alimentación en jornadas de 12 horas:** no tiene, salvo algunas excepciones.
3. **Descanso semanal.** Solo 24 horas a la semana.
4. **Remuneración.** La pactada. No hay una escala homogénea. Los profesionales y trabajadores no profesionales que están contratados por EsSalud bajo este régimen laboral tienen muy variadas escalas remunerativas, algunos ganan incluso la mitad del sueldo que otro profesional de su misma especialidad y que trabaja incluso en su mismo servicio y mismo hospital. Asimismo, quienes ingresaron hace muchos años, hoy día siguen percibiendo la misma remuneración mensual.
5. **Horas extras.** El reconocimiento de horas RPCT no se aplican para todos los CAS; queda a libre voluntad del jefe la autorización y programación de las horas extras.
6. **Gratificaciones.** Aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad son diminutos y discriminatorios.
7. **Bonificaciones.** Por lo general, no se les otorga ningún tipo de bonificación (paternidad, maternidad, escolaridad, uniformes, etc.).
8. **No tienen derecho a CTS.**
9. **Capacitación.** La institución no apoya la capacitación para este personal, debido a su naturaleza temporal.
10. **Los trabajadores no tienen ningún seguro,** excepto el seguro de salud, no se le otorga seguro de vida, contra accidentes y lesiones, contra enfermedades, seguro escolar, entre otros¹.

Por esta razón, la Ley N° 30555 aborda esta problemática de los trabajadores del Seguro Social en Salud – ESSALUD que han venido laborando bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios. El Reglamento de la Ley N° 30555 establece

¹ Véase Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 322/2016-CR. Lima, 28 de septiembre de 2016, p. 5.



como fecha de inicio del proceso de incorporación al Régimen del Decreto Legislativo 728, el 21 de enero de 2018.

En la actualidad, el Seguro Social de Salud - ESSALUD cuenta aproximadamente con 56,332 trabajadores, de los cuales 11,320 laboran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, regulado por el Decreto Legislativo 728, es decir, el 20% del personal, conforme se evidencia en el siguiente cuadro elaborado por la misma entidad²:

Tabla N° 01: Personal de EsSalud por Régimen Laboral

Descripción	AÑO				
	2014	2015	2016	2017	A Nov 2018
D.L. N° 276	13,919	13,623	13,272	12,864	12,495
D.L. N° 728	27,534	28,383	29,270	29,440	32,517
D.L. N° 1057- CAS	11,116	11,877	12,033	13,860	11,320
TOTAL	52,569	53,883	54,575	56,164	56,332

Fuente: Gerencia Central de Gestión de las Personas

Restricciones del actual proceso de incorporación al Régimen del Decreto Legislativo 728

La aplicación de la Ley N° 30555 se orienta a resolver la inequidad resultante de la contratación de trabajadores del Seguro Social del Perú - ESSALUD con derechos reducidos (Régimen CAS) y el abuso de la contratación laboral temporal, tratándose de una entidad que garantiza el acceso al derecho a la salud y la prestación de los servicios públicos correspondientes, que son naturaleza permanente y bajo responsabilidad del Estado, conforme al artículo 9 de la Constitución Política del Perú³ y los artículos I y IV de la Ley N° 26842, Ley General de Salud⁴.

Sin embargo, el requisito específico de haber cumplido dos años de labores, a la fecha de promulgación del Reglamento de la Ley N° 30555 ha devenido en restrictivo

² Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. EsSalud. *Plan Operativo Institucional 2019*. Diciembre, 2018, p. 9. Disponible en: <http://www.essalud.gob.pe/transparencia/poi/POI2019.pdf>

³ **Constitución Política del Perú**

Artículo 9°. - 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.

⁴ **Ley N° 26842, Ley General de Salud**

Título Preliminar

I. La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

(...)

IV. La salud pública es responsabilidad primaria del Estado. La responsabilidad en materia de salud individual es compartida por el individuo, la sociedad y el Estado.



para aquellos trabajadores que han cumplido dicho record laboral con posterioridad. A pesar de seguir trabajando para la entidad y cumplir exactamente las mismas condiciones que motivaron el actual proceso de incorporación al Régimen del Decreto Legislativo N° 728, no pueden solicitar su respectivo cambio de régimen.

En la actualidad, ESSALUD ha identificado a 9854 trabajadores que se encuentran en proceso de incorporación al Régimen del Decreto Legislativo N° 728⁵. No obstante, 4327 trabajadores contratados bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios no son beneficiados por la Ley N° 30555, conforme a la información de la Gerencia Central de Gestión de las Personas ESSALUD⁶.

Por esta razón, es fundamental proveer las herramientas legales necesarias para avanzar en el cierre de la brecha de recursos humanos existente en Seguro Social de Salud – ESSALUD, garantizando que las labores de carácter permanente no sean objeto de regímenes transitorios que, además de crear incertidumbre en la prestación de servicios de salud, precarizan las condiciones laborales y profesionales del personal, como es el caso del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios.

El derecho a la igualdad de trato

La exclusión de 4327 trabajadores contratados bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios resulta discriminatoria y contraria al principio-derecho de igualdad consagrado en el artículo 2.2 (igualdad ante la ley) y el artículo 26° (igualdad laboral) de la Constitución Política del Perú, que obliga a los poderes públicos – incluyendo al Poder Legislativo- a garantizar un trato igual.

El Tribunal Constitucional ha estimado con suma claridad, respecto a la igualdad, que "estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación"⁷ (Subrayado nuestro), admitiendo como constitucional solo la diferenciación o trato desigual que se funde en causas objetivas y razonables⁸.

La igualdad de trato significa que "a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente

⁵ Información emitida por la Oficina de Control de Personal y Legajo de ESSALUD (octubre, 2017).

⁶ Información contenida en la Carta N° 6848-GCCP-ESSALUD-2018, del 18 de diciembre de 2018 cursada al Sindicato Nacional del Seguro Social CAS a 728.

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia del 01 de abril de 2005, recaída en Expediente N° 0048-2004-PI/TC, fundamento 59.

⁸ *Ibíd.*, fundamento 61.



justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados"⁹

A tenor de lo señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos una distinción de trato es discriminatoria –por tanto, inadmisibles– “cuando carece de justificación objetiva y razonable, la que –a su vez– debe apreciarse y justificarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada”¹⁰.

Por esta razón, la presente propuesta legislativa se fundamenta en la inexistencia de causa objetiva y razonable para excluir la incorporación de los trabajadores contratados bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios al Régimen del Decreto Legislativo 728, solo por el hecho de que el cumplimiento del récord laboral mínimo de dos años requerido por la Ley N° 30555 se haya producido con posterioridad a la entrada en vigencia del respectivo reglamento, pues en la práctica la situación de dichos trabajadores ha devenido en idéntica a los destinatarios de la norma legal.

Asimismo, tal discriminación es contraria al sentido mismo de la Ley N° 30555, pues por un lado se tiende a establecer una transición progresiva de los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios de ESSALUD al Régimen del Decreto Legislativo 728, pero, por otro lado, no se permite que los trabajadores, cuyo cumplimiento del record mínimo de prestación de servicios establecido como requisito ha sobrevenido a la dación del reglamento, puedan acceder a dicha incorporación. De esta manera, el Poder Legislativo ha omitido la incorporación del personal que se encuentran en la misma situación.

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

La presente norma se orienta a complementar el proceso de incorporación del personal que labora en el Seguro Social de Salud- EsSalud, bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios, al Régimen del Decreto Legislativo N° 728, dispuesto por la Ley N° 30555. Se propone incorporar progresivamente al personal CAS que cumpla el record laboral de dos años, con posterioridad a la promulgación del Reglamento de la Ley N° 30555, pues se encuentra en idéntica situación que el personal que inicialmente se benefició de dicha norma legal.

Asimismo, se establecen como medidas que garanticen la no regresividad a regímenes laborales desfavorables en ESSALUD, que los contratos administrativos de servicios vigentes se consideran de carácter indefinido, salvo causa justa de despido debidamente comprobada; y que la entidad no podrá contratar más personal bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, salvo las contrataciones que se

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de España, de 14 de julio de 1982, fundamento jurídico segundo, citada por Eguiguren Praeli, Francisco. “Principio de igualdad y derecho a la no discriminación”. *Ius Et Veritas*, núm. 15 (1997), pp. 63-72, Lima, p. 65.

¹⁰ Eguiguren Praeli, ob. cit., p. 66.



encontraran vigentes en tanto se ejecute la incorporación total al Régimen del Decreto Legislativo N° 728, incluyendo a los trabajadores que alcancen a cumplir los requisitos con posterioridad a la nueva norma.

Se dispone el plazo de sesenta (60) días para la reglamentación respectiva y un posterior plazo de ciento ochenta (180) días para iniciar el proceso de incorporación progresiva.

Por otro lado, se reconoce todo el tiempo de servicios laborado bajo Régimen del Contrato Administrativo de Servicios en la institución, el mismo que se adiciona al cómputo de servicios bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, a los trabajadores beneficiados por la Ley N° 30555 y a los que resulten beneficiados por la presente norma legal.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga ningún gasto alguno al erario nacional, se financia con cargo al presupuesto del Seguro Social de Salud - ESSALUD, sin demandar recursos adicionales del tesoro público, ni afectar la prestación idónea de servicios de salud. Se trata de ejecución progresiva que permitirá a la entidad cumplir con la presente Ley.

La norma se orienta a un triple beneficio. En primer lugar, procura que los trabajadores gocen de los derechos laborales que les corresponde, teniendo mejores condiciones de trabajo y bienestar propio y familiar. En segundo lugar, se beneficia ESSALUD pues incorpora personal a un régimen acorde con la finalidad de la entidad y promueve la erradicación de la discriminación en el proceso de incorporación. En tercer lugar, se benefician los asegurados de ESSALUD porque se contará con un personal de atención comprometido con su labor, sin las afectaciones que supone la incertidumbre de un régimen especial precario y temporal.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en la siguientes Políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social:

- 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- 13. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social
- 14. Acceso a empleo digno y productivo

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:



24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente¹¹

¹¹ Véase Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>