

## Proyecto de Ley N° 5229/2020-CR



### PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA DE FORMA PROGRESIVA Y SOSTENIBLE A LOS TRABAJADORES CAS DE ESSALUD AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

El congresista de la República, **DANIEL OSEDA YUCRA**, integrante del grupo parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú, FREPAP, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

#### FÓRMULA LEGAL

### PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA DE FORMA PROGRESIVA Y SOSTENIBLE A LOS TRABAJADORES CAS DE ESSALUD AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

#### Artículo 1. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar a los trabajadores de ESSALUD comprendidos en el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) un trato igualitario con relación al acceso al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera sostenible.

#### Artículo 2. Objeto de la ley

Incorpórase al personal del Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de ESSALUD al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. El derecho de acceso al régimen del Decreto Legislativo 728, previsto en la presente ley, es indeterminado en el tiempo, estando solo condicionado a la verificación de los requisitos exigidos en el artículo 4 y no a la vigencia de un período concreto que impida la incorporación correspondiente para casos futuros.

#### Artículo 3. Ámbito de aplicación de la ley

La presente ley es aplicable al siguiente personal de ESSALUD que labora bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS): profesionales y no profesionales de la salud; técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; profesionales administrativos y técnicos, y auxiliares administrativos.

#### **Artículo 4. Requisitos**

Para poder estar comprendido en los alcances de la presente ley, el personal de ESSALUD del régimen CAS debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Encontrarse trabajando en el régimen CAS por un período no menor de dos (2) años continuos.
2. Haber ingresado a la entidad mediante concurso público y en el marco de un proceso regular, de acuerdo a ley.

#### **Artículo 5. Justificación de no renovación de contratos CAS**

A partir de la vigencia de la presente norma, todos los contratos bajo el régimen CAS que no sean renovados y cuyo efecto sea el impedimento de acceder a los alcances de la presente ley, deberán encontrarse debidamente justificados.

#### **Artículo 6. Reconocimiento de tiempo de servicios**

Al personal que accede al régimen del Decreto Legislativo 728, según los alcances de la presente ley, se le reconoce el respectivo tiempo de servicios en la entidad desde la fecha de su ingreso mediante el régimen CAS. El reconocimiento de tiempo de servicios no comprende conceptos de orden económico que se apliquen de forma retroactiva.

#### **Artículo 7. Incorporación progresiva**

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728, una vez cumplido los requisitos, se produce de manera progresiva en un período máximo de 3 (tres) años, desde el inicio del proceso de incorporación que establece la presente ley. Pasados los tres años indicados, la incorporación de los trabajadores que lo soliciten, por cumplir los requisitos previstos en la presente ley, no deberá exceder de un (1) año desde la presentación del respectivo requerimiento. Las condiciones y criterios de priorización observan lo regulado en la Ley 30555 y su normativa complementaria.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.** El reconocimiento de tiempo de servicios establecido en el artículo 6 de la presente ley, resulta aplicable al personal que se incorporó al régimen del Decreto Legislativo 728, de acuerdo con la Ley 30555 y su normativa complementaria.



**SEGUNDA.** El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano.

La reglamentación, entre otros aspectos necesarios, debe incluir las causales de no renovación y los criterios objetivos de valoración correspondientes, que justifiquen técnicamente la no continuidad del trabajador CAS, conforme lo establece el artículo 5 de la presente ley.

**TERCERA.** Vencido el plazo dispuesto en la segunda disposición complementaria final de la presente ley, emitido o no el reglamento, ESSALUD tiene un plazo máximo de ciento veinte (120) días para iniciar el correspondiente proceso de incorporación.

**CUARTA.** Declárese de necesidad pública e interés nacional el apoyo y soporte del Poder Ejecutivo a ESSALUD en la implementación de la presente ley.



Firmado digitalmente por:  
BENITES AGURTO ALFREDO  
FIR 42930319 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 15/05/2020 16:42:44-0500



Firmado digitalmente por:  
OSEDA YUCRA DANIEL FIR  
43762724 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 15/05/2020 12:40:55-0500



Lima, mayo de 2020.  
Firmado digitalmente por:  
RETAMOZO LEZAMA MARIA  
CRISTINA FIR 41854380 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 15/05/2020 13:40:54-0500

**DANIEL OSEDA YUCRA**  
Congresista



Firmado digitalmente por:  
PINEDA SANTOS Isaias FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 15/05/2020 13:54:56-0500



Firmado digitalmente por:  
NUÑEZ MARREROS JESUS DEL  
CARMEN FIR 16694109 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 15/05/2020 14:30:59-0500



Firmado digitalmente por:  
AYQUIPA TORRES JULIA  
BENIGNA FIR 21425681 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 15/05/2020 15:02:15-0500

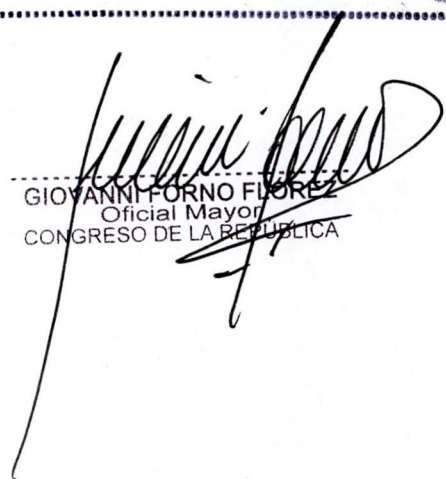


Firmado digitalmente por:  
CAYLLAHUA BARRIENTOS  
WILMER FIR 09773748 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 16/05/2020 00:42:01-0500

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 18 de MAYO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 5229 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de  
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL,  
SALUD Y POBLACIÓN

  
-----  
GIOVANNI FORNO FLORES  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes a la propuesta de ley

El 26 de abril de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley 30555, *Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios*, la cual, conforme al artículo 5 de la indicada ley, dispuso que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Seguro Social de Salud (ESSALUD), debía dictar el reglamento y las normas complementarias para su implementación, dentro de los noventa (90) días de su entrada en vigencia. En efecto, mediante Decreto Supremo 012-2017-TR se reglamentó la referida ley.

La Ley 30555 pretendía mejorar las condiciones laborales de los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encontraban laborando bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), norma publicada el 28 de junio de 2008 en el Diario Oficial El Peruano.

De este modo, se pasaba de forma progresiva a los trabajadores del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, toda vez que ofrecía mayores beneficios, como estabilidad laboral, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y desarrollo en la carrera. Ello es muy importante para un personal que expone su vida y la de sus familiares, por la propia naturaleza del trabajo, en una labor que actualmente viene siendo reconocida con mayor énfasis por el propio Estado y

la sociedad, a propósito del Estado de Emergencia Nacional, declarado mediante el Decreto de Supremo 044-2020-PCM, y la Emergencia Sanitaria, declarada mediante Decreto Supremo 008-2020-SA, ello como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

Cabe señalar que, para la conducción del proceso de la incorporación al régimen 728, se designó una comisión de incorporación<sup>1</sup>, la misma que estableció el cronograma y los plazos para la atención de las solicitudes. Seguidamente, Essalud emitió una resolución en la que publicó una lista de trabajadores que cumplían con los requisitos para cambiar al régimen laboral. De este modo, los trabajadores que figuran en la lista debían presentar una solicitud conforme al formato contenido en el Anexo 1 del Reglamento de la Ley 30555, la cual tiene calidad de declaración jurada.

Es pertinente mencionar que la Ley 23536, *Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud*, definió la carrera especial de la salud, estableciendo en su artículo 6 que, para los fines de la citada ley, están considerados como profesionales de la salud y constituyen las respectivas líneas de carrera, los siguientes: a) Médico-Cirujano, b) Cirujano-Dentista, c) Químico-Farmacéutico, d) Obstetriz, e) Enfermero; y a partir de aquí, únicamente los que laboren en el campo asistencial de la salud pública: f) Médico-Veterinario, g) Biólogo, h) Psicólogo, i) Nutricionista, j) Ingeniero Sanitario, k) Asistente Social. Además, esta ley establece que la carrera de los profesionales de la salud se estructura en niveles de carrera determinados por requisitos mínimos personales, que posibiliten su progresión en ella<sup>2</sup>.

A dicho campo, habría que sumar también a los profesionales regulados mediante la Ley 28456, *Ley del trabajo del profesional de la salud tecnólogo médico y sus modificatorias*. Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico también se cuenta con la Ley 28561, *Ley que regula el trabajo de los Técnicos*

---

<sup>1</sup> Artículo 7 de la Ley 30555.

<sup>2</sup> Artículo 13 de la Ley 23536.



y *Auxiliares Asistenciales de la Salud*, no obstante, esta última ley excluye de su ámbito a los técnicos y auxiliares que ocupan un puesto destinado a funciones administrativas, así como al personal de ESSALUD, del Seguro Integral de Salud (SIS), de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud (SUNASA), el personal militar de las Fuerzas Armadas y el policial de la Policía Nacional del Perú en actividad, que presta servicios asistenciales de salud.

Entonces, el personal médico tiene su régimen especial que ya no se viene ejecutando, por ello, es común ver a médicos contratados mediante el régimen CAS o como locadores de servicios. Del mismo modo, los trabajadores profesionales y no profesionales del campo de la salud vienen observando derechos y beneficios distintos para el personal que desempeña las mismas funciones, creando un entendible malestar en los trabajadores. Ello, debido a marcos normativos dispersos que se encuentran desfasados sin que se hayan desarrollado adecuadamente, por lo que no se precisa los procesos de incorporación, ascenso y desarrollo en la carrera de forma equitativa.

## **2. Entidad pública empleadora**

El Seguro Social de Salud (ESSALUD) se creó mediante la Ley 27056, sobre la base del Instituto Peruano de Seguridad Social, para que se encargue de la protección social de los asegurados y sus derechohabientes, brindando prestaciones de salud, económicas y sociales. Está adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), pero con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable<sup>3</sup>. Es así que ESSALUD es un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público interno.

Es importante resaltar que el presupuesto anual de ESSALUD es autorizado por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del

---

<sup>3</sup> Seguro Social de Salud (ESSALUD). Consultado el 30 de abril de 2020. Ver en: <http://portal.essalud.gob.pe/index.php/nuestra-historia/>



Estado (FONAFE). De hecho, ESSALUD actualmente se encuentra en el ámbito del FONAFE, junto a las empresas del Estado peruano y quedando sujeto a las normas de gestión, directivas y procedimientos que emita, conforme a la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 29626, *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2011*.

Sin embargo, hay que precisar que ESSALUD mantiene su naturaleza jurídica de entidad pública, conforme al literal a) numeral 4.1, artículo 4 de la Ley 30099, *Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal*, es decir, se encuentra en el ámbito de FONAFE para efectos de su gestión en el marco de las disposiciones que este dicte, pero respetando las disposiciones concordantes con la naturaleza pública de ESSALUD. Por su parte, la Ley 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, establece en su artículo 39 que ESSALUD constituye una entidad administradora de fondos intangibles de la seguridad social.

Por lo tanto, el presupuesto que maneja ESSALUD no es público, sino se autogestiona con los aportes que hacen los empleadores por el trabajo que realizan los trabajadores. En tal sentido, esta iniciativa legislativa no afecta el erario nacional ni crea gasto indebido, de acuerdo a los requisitos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República.

Actualmente, en ESSALUD habría al rededor de 8 mil trabajadores bajo el régimen CAS y cerca de 36 mil trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo 728<sup>4</sup>. Es decir, actualmente en ESSALUD se tiene una proporción de trabajadores cumpliendo las mismas funciones, pero en condiciones distintas y desventajosas, lo cual constituye una flagrante e institucionalizada discriminación laboral nada, menos que por parte del Estado, quien, por el contrario, debería garantizar el principio y derecho de igualdad estipulado en la Constitución Política, como es el artículo 2, inciso 2, referido a la igualdad ante

---

<sup>4</sup> Seguro Social de Salud (ESSALUD). Plan Operativo y Presupuesto del Año Fiscal 2020, pp. 8. Consultado el 30 de abril de 2020. Ver en: <http://www.essalud.gob.pe/transparencia/poi/POI2020.pdf>

la ley, así como el artículo 26, inciso 1, sobre igualdad de oportunidades sin discriminación en el ámbito laboral.

**Cuadro N° 1: Personal de EsSalud por Régimen Laboral**

Descripción	Años					
	2014	2015	2016	2017	2018	A Sep. 2019
D. Leg 276	13,919	13,623	13,272	12,864	12,468	12,081
D. Leg 728	27,534	28,383	29,270	29,440	32,987	36,025
D. Leg 1057 - CAS	11,116	11,877	12,033	13,860	11,113	8,656
<b>Total</b>	<b>52,569</b>	<b>53,883</b>	<b>54,575</b>	<b>56,164</b>	<b>56,568</b>	<b>56,762</b>

Fuente: Boletín estadístico del órgano central - Gerencia Central de Gestión de las Personas a setiembre 2019

Fuente y elaboración: ESSALUD<sup>5</sup>

### 3. Alcances de la iniciativa legislativa

Respecto de la Ley 30555, hay que señalar que fue un gran avance en la lucha de los trabajadores no solo de ESSALUD, sino de los trabajadores peruanos en general, constituyéndose en un ejemplo de lucha y trabajo en equipo que las demás organizaciones de trabajadores llegaron a replicar, existiendo iniciativas de ley similares que se encuentran en trámite en el Congreso de la República.

En ese sentido, se propone una iniciativa legislativa que busca resolver un problema que se generó con la vigencia de la Ley 30555, pues esta solo alcanzó a los trabajadores que, a la fecha de promulgación del respectivo reglamento, se encontraban laborando de manera continua al menos durante dos años e ingresaron mediante concurso público. Es decir, muchos trabajadores que estaban por cumplir casi dos años al momento de la promulgación del reglamento no han podido acceder al cambio de régimen, por lo tanto, no se han beneficiado con la citada ley. Esta situación configura una situación de trato diferenciado que no se justifica, lo que requiere ser corregido en el marco de la Constitución y el Estado de derecho.

<sup>5</sup> Ídem.



Peor aún, actualmente ESSALUD viene contratando a personal bajo la modalidad CAS, precarizando las condiciones laborales y profesionales de esta entidad encargada de las prestaciones de salud, económicas y sociales. Ello viene afectando a los trabajadores y sus familias y, cómo no, a los propios asegurados y sus derechohabientes, pues tienen que ser atendidos por trabajadores descontentos y con la inseguridad propia de la inestabilidad laboral, lo que se agrava en un contexto de epidemia global, como el que enfrentamos en la actualidad, que comprende una crisis social y económica sin precedentes.

Otro problema que busca atender esta iniciativa legislativa es prevenir la no renovación de los contratos bajo el régimen CAS que tengan como fin impedir el acceso a los alcances del régimen de la actividad privada; por lo tanto, una eventual no renovación deberá estar debidamente justificada. Esto, para prevenir arbitrariedades y el gasto en recursos públicos por el reclamo de los trabajadores en virtud del principio de primacía de la realidad y otros. Si bien el CAS es un contrato temporal, hay que ser claros en afirmar que, en la práctica, es un contrato de trabajo que muchas veces se utiliza para no reconocer los legítimos derechos laborales, encubriendo despidos arbitrarios, aspecto que no debemos seguir tolerando. Por ello, es necesario establecer medidas garantistas a fin de resguardar los derechos de los trabajadores de forma razonable.

De la misma manera, y atendiendo a la demanda de los trabajadores de ESSALUD, el presente proyecto de ley propone que todo personal que labora en esta entidad y accede al régimen del Decreto Legislativo 728, se le reconozca el respectivo tiempo de servicios desde la fecha de su ingreso mediante el régimen CAS. Esta es una medida plenamente justificada, pues no se puede avalar que se borre del registro de la entidad el tiempo efectivo de servicios que el trabajador prestó.

Finalmente, en medio de la crisis sanitaria que pasamos, ocasionada por el COVID-19, el personal de salud profesional y no profesional, asistencial y



administrativo, se ubica en la primera línea de defensa en la la lucha contra este flagelo que azota al Perú. Por ello, es menester proteger adecuadamente al personal que labora en ESSALUD, con miras a que este beneficio se vaya extendiendo a otros sectores. Es preciso dotarlos de mínimas condiciones y estabilidad laboral, como son las que otorga el régimen del Decreto Legislativo 728, siendo la aprobación de la Ley 30555 es un precedente a tomar en cuenta y un gran avance en la reivindicación de los derechos laborales para los trabajadores de nuestro país. En ese sentido, en cumplimiento del principio de progresividad de los derechos sociales, debemos seguir avanzando en la protección de los derechos y corregir situaciones de desigualdad. No debe perderse de vista que, como mencionamos antes, los efectos de la aplicación de la presente ley, también redundarán en todos los asegurados, que actualmente son alrededor de 11.5 millones, lo que representa el 36% de la población total del país<sup>6</sup>.

## **EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El proyecto de ley se ajusta al marco constitucional y legal nacional, así como a convenios y tratados internacionales, donde el Estado peruano es parte. Al mismo tiempo, no modifica ninguna ley, no obstante, fortalece los alcances de la Ley 30555, *Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios*, a fin de evitar la discriminación que actualmente vienen afrontando al rededor de 8 mil trabajadores del régimen CAS que laboran en ESSALUD.

## **ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

### **1. Identificación de grupos de interés o actores**

#### **a) Trabajadores del régimen CAS de ESSALUD**

<sup>6</sup> Diario Gestión del 19 de diciembre de 2019. Consultado el 30 de abril de 2020. Ver en: <https://gestion.pe/economia/essalud-construira-cinco-nuevos-hospitales-con-incremento-de-aportes-de-trabajadores-cas-noticia/>

- b) Empleador (ESSALUD)  
c) Asegurados, sus derechohabientes y la sociedad

## 2. Impactos positivos y negativos por actor

• Trabajadores del régimen CAS de ESSALUD	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permitirá que los trabajadores del régimen CAS de ESSALUD tengan mejores condiciones laboral, como una estabilidad razonable y CTS.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Esta iniciativa no irroga gasto al erario nacional, debido a que se financia con cargo al presupuesto de ESSALUD, lo que se autogestiona con los aportes de los afiliados.</li> </ul>
• Empleador (ESSALUD)	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Si se incorporan los trabajadores CAS al régimen 728 encontrarán tranquilidad, seguridad y bienestar para cumplir su labores, lo cual coadyuvará a un desarrollo normal y predecible de las actividades programadas por la dirección de ESSALUD.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguno.</li> </ul>
• Asegurados, sus derechohabientes y la sociedad	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los asegurados de ESSALUD, sus derechohabientes y la sociedad en su conjunto se beneficiarán porque los trabajadores tendrán mayor seguridad, estabilidad y bienestar para brindar el servicio de atención de la salud, lo que implica el fomento de personal comprometido con elevar la calidad de la salud que involucra a toda la comunidad.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguno.</li> </ul>

## VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Décimo Primera Política de Estado, *Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación*, en la que el Estado se compromete a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.
- Décimo Cuarta Política de Estado, *Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo*, en la que el Estado se compromete a contar con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo.

Lima, abril de 2020.



**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA DE FORMA PROGRESIVA Y SOSTENIBLE A LOS TRABAJADORES CAS DE ESSALUD AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISTIVO 728**

El congresista de la República, **DANIEL OSEDA YUCRA**, integrante del grupo parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú, FREPAP, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

**FÓRMULA LEGAL****PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA DE FORMA PROGRESIVA Y SOSTENIBLE A LOS TRABAJADORES CAS DE ESSALUD AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISTIVO 728****Artículo 1. Finalidad de la ley**

La presente ley tiene por finalidad garantizar a los trabajadores de ESSALUD comprendidos en el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) un trato igualitario con relación al acceso al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera sostenible.

**Artículo 2. Objeto de la ley**

Incorpórase al personal del Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de ESSALUD al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. El derecho de acceso al régimen del Decreto Legislativo 728, previsto en la presente ley, es indeterminado en el tiempo, estando solo condicionado a la verificación de los requisitos exigidos en el artículo 4 y no a la vigencia de un período concreto que impida la incorporación correspondiente para casos futuros.

**Artículo 3. Ámbito de aplicación de la ley**

La presente ley es aplicable al siguiente personal de ESSALUD que labora bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS): profesionales y no profesionales de la salud; técnicos y auxiliares asistenciales de la salud; profesionales administrativos y técnicos, y auxiliares administrativos.

#### **Artículo 4. Requisitos**

Para poder estar comprendido en los alcances de la presente ley, el personal de ESSALUD del régimen CAS debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Encontrarse trabajando en el régimen CAS por un período no menor de dos (2) años continuos.
2. Haber ingresado a la entidad mediante concurso público y en el marco de un proceso regular, de acuerdo a ley.

#### **Artículo 5. Justificación de no renovación de contratos CAS**

A partir de la vigencia de la presente norma, todos los contratos bajo el régimen CAS que no sean renovados y cuyo efecto sea el impedimento de acceder a los alcances de la presente ley, deberán encontrarse debidamente justificados.

#### **Artículo 6. Reconocimiento de tiempo de servicios**

Al personal que accede al régimen del Decreto Legislativo 728, según los alcances de la presente ley, se le reconoce el respectivo tiempo de servicios en la entidad desde la fecha de su ingreso mediante el régimen CAS. El reconocimiento de tiempo de servicios no comprende conceptos de orden económico que se apliquen de forma retroactiva.

#### **Artículo 7. Incorporación progresiva**

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728, una vez cumplido los requisitos, se produce de manera progresiva en un período máximo de 3 (tres) años, desde el inicio del proceso de incorporación que establece la presente ley. Pasados los tres años indicados, la incorporación de los trabajadores que lo soliciten, por cumplir los requisitos previstos en la presente ley, no deberá exceder de un (1) año desde la presentación del respectivo requerimiento. Las condiciones y criterios de priorización observan lo regulado en la Ley 30555 y su normativa complementaria.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.** El reconocimiento de tiempo de servicios establecido en el artículo 6 de la presente ley, resulta aplicable al personal que se incorporó al régimen del Decreto Legislativo 728, de acuerdo con la Ley 30555 y su normativa complementaria.



**SEGUNDA.** El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano.

La reglamentación, entre otros aspectos necesarios, debe incluir las causales de no renovación y los criterios objetivos de valoración correspondientes, que justifiquen técnicamente la no continuidad del trabajador CAS, conforme lo establece el artículo 5 de la presente ley.

**TERCERA.** Vencido el plazo dispuesto en la segunda disposición complementaria final de la presente ley, emitido o no el reglamento, ESSALUD tiene un plazo máximo de ciento veinte (120) días para iniciar el correspondiente proceso de incorporación.

**CUARTA.** Declárese de necesidad pública e interés nacional el apoyo y soporte del Poder Ejecutivo a ESSALUD en la implementación de la presente ley.

Lima, mayo de 2020.

**DANIEL OSEDA YUCRA**  
Congresista



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes a la propuesta de ley

El 26 de abril de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley 30555, *Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios*, la cual, conforme al artículo 5 de la indicada ley, dispuso que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Seguro Social de Salud (ESSALUD), debía dictar el reglamento y las normas complementarias para su implementación, dentro de los noventa (90) días de su entrada en vigencia. En efecto, mediante Decreto Supremo 012-2017-TR se reglamentó la referida ley.

La Ley 30555 pretendía mejorar las condiciones laborales de los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encontraban laborando bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), norma publicada el 28 de junio de 2008 en el Diario Oficial El Peruano.

De este modo, se pasaba de forma progresiva a los trabajadores del régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, toda vez que ofrecía mayores beneficios, como estabilidad laboral, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y desarrollo en la carrera. Ello es muy importante para un personal que expone su vida y la de sus familiares, por la propia naturaleza del trabajo, en una labor que actualmente viene siendo reconocida con mayor énfasis por el propio Estado y

la sociedad, a propósito del Estado de Emergencia Nacional, declarado mediante el Decreto de Supremo 044-2020-PCM, y la Emergencia Sanitaria, declarada mediante Decreto Supremo 008-2020-SA, ello como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

Cabe señalar que, para la conducción del proceso de la incorporación al régimen 728, se designó una comisión de incorporación<sup>1</sup>, la misma que estableció el cronograma y los plazos para la atención de las solicitudes. Seguidamente, Essalud emitió una resolución en la que publicó una lista de trabajadores que cumplieran con los requisitos para cambiar al régimen laboral. De este modo, los trabajadores que figuran en la lista debían presentar una solicitud conforme al formato contenido en el Anexo 1 del Reglamento de la Ley 30555, la cual tiene calidad de declaración jurada.

Es pertinente mencionar que la Ley 23536, *Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud*, definió la carrera especial de la salud, estableciendo en su artículo 6 que, para los fines de la citada ley, están considerados como profesionales de la salud y constituyen las respectivas líneas de carrera, los siguientes: a) Médico-Cirujano, b) Cirujano-Dentista, c) Químico-Farmacéutico, d) Obstetriz, e) Enfermero; y a partir de aquí, únicamente los que laboren en el campo asistencial de la salud pública: f) Médico-Veterinario, g) Biólogo, h) Psicólogo, i) Nutricionista, j) Ingeniero Sanitario, k) Asistente Social. Además, esta ley establece que la carrera de los profesionales de la salud se estructura en niveles de carrera determinados por requisitos mínimos personales, que posibiliten su progresión en ella<sup>2</sup>.

A dicho campo, habría que sumar también a los profesionales regulados mediante la Ley 28456, *Ley del trabajo del profesional de la salud tecnólogo médico y sus modificatorias*. Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico también se cuenta con la Ley 28561, *Ley que regula el trabajo de los Técnicos*

---

<sup>1</sup> Artículo 7 de la Ley 30555.

<sup>2</sup> Artículo 13 de la Ley 23536.

*y Auxiliares Asistenciales de la Salud*, no obstante, esta última ley excluye de su ámbito a los técnicos y auxiliares que ocupan un puesto destinado a funciones administrativas, así como al personal de ESSALUD, del Seguro Integral de Salud (SIS), de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud (SUNASA), el personal militar de las Fuerzas Armadas y el policial de la Policía Nacional del Perú en actividad, que presta servicios asistenciales de salud.

Entonces, el personal médico tiene su régimen especial que ya no se viene ejecutando, por ello, es común ver a médicos contratados mediante el régimen CAS o como locadores de servicios. Del mismo modo, los trabajadores profesionales y no profesionales del campo de la salud vienen observando derechos y beneficios distintos para el personal que desempeña las mismas funciones, creando un entendible malestar en los trabajadores. Ello, debido a marcos normativos dispersos que se encuentran desfasados sin que se hayan desarrollado adecuadamente, por lo que no se precisa los procesos de incorporación, ascenso y desarrollo en la carrera de forma equitativa.

## **2. Entidad pública empleadora**

El Seguro Social de Salud (ESSALUD) se creó mediante la Ley 27056, sobre la base del Instituto Peruano de Seguridad Social, para que se encargue de la protección social de los asegurados y sus derechohabientes, brindando prestaciones de salud, económicas y sociales. Está adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), pero con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable<sup>3</sup>. Es así que ESSALUD es un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público interno.

Es importante resaltar que el presupuesto anual de ESSALUD es autorizado por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del

---

<sup>3</sup> Seguro Social de Salud (ESSALUD). Consultado el 30 de abril de 2020. Ver en: <http://portal.essalud.gob.pe/index.php/nuestra-historia/>

Estado (FONAFE). De hecho, ESSALUD actualmente se encuentra en el ámbito del FONAFE, junto a las empresas del Estado peruano y quedando sujeto a las normas de gestión, directivas y procedimientos que emita, conforme a la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 29626, *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2011*.

Sin embargo, hay que precisar que ESSALUD mantiene su naturaleza jurídica de entidad pública, conforme al literal a) numeral 4.1, artículo 4 de la Ley 30099, *Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal*, es decir, se encuentra en el ámbito de FONAFE para efectos de su gestión en el marco de las disposiciones que este dicte, pero respetando las disposiciones concordantes con la naturaleza pública de ESSALUD. Por su parte, la Ley 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, establece en su artículo 39 que ESSALUD constituye una entidad administradora de fondos intangibles de la seguridad social.

Por lo tanto, el prepuesto que maneja ESSALUD no es público, sino se autogestiona con los aportes que hacen los empleadores por el trabajo que realizan los trabajadores. En tal sentido, esta iniciativa legislativa no afecta el erario nacional ni crea gasto indebido, de acuerdo a los requisitos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República.

Actualmente, en ESSALUD habría al rededor de 8 mil trabajadores bajo el régimen CAS y cerca de 36 mil trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo 728<sup>4</sup>. Es decir, actualmente en ESSALUD se tiene una proporción de trabajadores cumpliendo las mismas funciones, pero en condiciones distintas y desventajosas, lo cual constituye una flagrante e institucionalizada discriminación laboral nada, menos que por parte del Estado, quien, por el contrario, debería garantizar el principio y derecho de igualdad estipulado en la Constitución Política, como es el artículo 2, inciso 2, referido a la igualdad ante

---

<sup>4</sup> Seguro Social de Salud (ESSALUD). Plan Operativo y Presupuesto del Año Fiscal 2020, pp. 8. Consultado el 30 de abril de 2020. Ver en: <http://www.essalud.gob.pe/transparencia/poi/POI2020.pdf>



la ley, así como el artículo 26, inciso 1, sobre igualdad de oportunidades sin discriminación en el ámbito laboral.

**Cuadro N° 1: Personal de EsSalud por Régimen Laboral**

Descripción	Años					
	2014	2015	2016	2017	2018	A Sep. 2019
D. Leg 276	13,919	13,623	13,272	12,864	12,468	12,081
D. Leg 728	27,534	28,383	29,270	29,440	32,987	36,025
D. Leg 1057 - CAS	11,116	11,877	12,033	13,860	11,113	8,656
<b>Total</b>	<b>52,569</b>	<b>53,883</b>	<b>54,575</b>	<b>56,164</b>	<b>56,568</b>	<b>56,762</b>

Fuente: Boletín estadístico del órgano central - Gerencia Central de Gestión de las Personas a setiembre 2019

Fuente y elaboración: ESSALUD<sup>5</sup>

### 3. Alcances de la iniciativa legislativa

Respecto de la Ley 30555, hay que señalar que fue un gran avance en la lucha de los trabajadores no solo de ESSALUD, sino de los trabajadores peruanos en general, constituyéndose en un ejemplo de lucha y trabajo en equipo que las demás organizaciones de trabajadores llegaron a replicar, existiendo iniciativas de ley similares que se encuentran en trámite en el Congreso de la República.

En ese sentido, se propone una iniciativa legislativa que busca resolver un problema que se generó con la vigencia de la Ley 30555, pues esta solo alcanzó a los trabajadores que, a la fecha de promulgación del respectivo reglamento, se encontraban laborando de manera continua al menos durante dos años e ingresaron mediante concurso público. Es decir, muchos trabajadores que estaban por cumplir casi dos años al momento de la promulgación del reglamento no han podido acceder al cambio de régimen, por lo tanto, no se han beneficiado con la citada ley. Esta situación configura una situación de trato diferenciado que no se justifica, lo que requiere ser corregido en el marco de la Constitución y el Estado de derecho.

---

<sup>5</sup> Ídem.

Peor aún, actualmente ESSALUD viene contratando a personal bajo la modalidad CAS, precarizando las condiciones laborales y profesionales de esta entidad encargada de las prestaciones de salud, económicas y sociales. Ello viene afectando a los trabajadores y sus familias y, cómo no, a los propios asegurados y sus derechohabientes, pues tienen que ser atendidos por trabajadores descontentos y con la inseguridad propia de la inestabilidad laboral, lo que se agrava en un contexto de epidemia global, como el que enfrentamos en la actualidad, que comprende una crisis social y económica sin precedentes.

Otro problema que busca atender esta iniciativa legislativa es prevenir la no renovación de los contratos bajo el régimen CAS que tengan como fin impedir el acceso a los alcances del régimen de la actividad privada; por lo tanto, una eventual no renovación deberá estar debidamente justificada. Esto, para prevenir arbitrariedades y el gasto en recursos públicos por el reclamo de los trabajadores en virtud del principio de primacía de la realidad y otros. Si bien el CAS es un contrato temporal, hay que ser claros en afirmar que, en la práctica, es un contrato de trabajo que muchas veces se utiliza para no reconocer los legítimos derechos laborales, encubriendo despidos arbitrarios, aspecto que no debemos seguir tolerando. Por ello, es necesario establecer medidas garantistas a fin de resguardar los derechos de los trabajadores de forma razonable.

De la misma manera, y atendiendo a la demanda de los trabajadores de ESSALUD, el presente proyecto de ley propone que todo personal que labora en esta entidad y accede al régimen del Decreto Legislativo 728, se le reconozca el respectivo tiempo de servicios desde la fecha de su ingreso mediante el régimen CAS. Esta es una medida plenamente justificada, pues no se puede avalar que se borre del registro de la entidad el tiempo efectivo de servicios que el trabajador prestó.

Finalmente, en medio de la crisis sanitaria que pasamos, ocasionada por el COVID-19, el personal de salud profesional y no profesional, asistencial y

administrativo, se ubica en la primera línea de defensa en la la lucha contra este flagelo que azota al Perú. Por ello, es menester proteger adecuadamente al personal que labora en ESSALUD, con miras a que este beneficio se vaya extendiendo a otros sectores. Es preciso dotarlos de mínimas condiciones y estabilidad laboral, como son las que otorga el régimen del Decreto Legislativo 728, siendo la aprobación de la Ley 30555 es un precedente a tomar en cuenta y un gran avance en la reivindicación de los derechos laborales para los trabajadores de nuestro país. En ese sentido, en cumplimiento del principio de progresividad de los derechos sociales, debemos seguir avanzando en la protección de los derechos y corregir situaciones de desigualdad. No debe perderse de vista que, como mencionamos antes, los efectos de la aplicación de la presente ley, también redundarán en todos los asegurados, que actualmente son alrededor de 11.5 millones, lo que representa el 36% de la población total del país<sup>6</sup>.

## EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley se ajusta al marco constitucional y legal nacional, así como a convenios y tratados internacionales, donde el Estado peruano es parte. Al mismo tiempo, no modifica ninguna ley, no obstante, fortalece los alcances de la Ley 30555, *Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios*, a fin de evitar la discriminación que actualmente vienen afrontando al rededor de 8 mil trabajadores del régimen CAS que laboran en ESSALUD.

## ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

### 1. Identificación de grupos de interés o actores

#### a) Trabajadores del régimen CAS de ESSALUD

<sup>6</sup> Diario Gestión del 19 de diciembre de 2019. Consultado el 30 de abril de 2020. Ver en: <https://gestion.pe/economia/essalud-construira-cinco-nuevos-hospitales-con-incremento-de-aportes-de-trabajadores-cas-noticia/>



- b) Empleador (ESSALUD)  
c) Asegurados, sus derechohabientes y la sociedad

## 2. Impactos positivos y negativos por actor

• Trabajadores del régimen CAS de ESSALUD	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permitirá que los trabajadores del régimen CAS de ESSALUD tengan mejores condiciones laboral, como una estabilidad razonable y CTS.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Esta iniciativa no irroga gasto al erario nacional, debido a que se financia con cargo al presupuesto de ESSALUD, lo que se autogestiona con los aportes de los afiliados.</li> </ul>
• Empleador (ESSALUD)	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Si se incorporan los trabajadores CAS al régimen 728 encontrarán tranquilidad, seguridad y bienestar para cumplir su labores, lo cual coadyuvará a un desarrollo normal y predecible de las actividades programadas por la dirección de ESSALUD.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguno.</li> </ul>
• Asegurados, sus derechohabientes y la sociedad	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los asegurados de ESSALUD, sus derechohabientes y la sociedad en su conjunto se beneficiarán porque los trabajadores tendrán mayor seguridad, estabilidad y bienestar para brindar el servicio de atención de la salud, lo que implica el fomento de personal comprometido con elevar la calidad de la salud que involucra a toda la comunidad.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguno.</li> </ul>



## VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Décimo Primera Política de Estado, *Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación*, en la que el Estado se compromete a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.
- Décimo Cuarta Política de Estado, *Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo*, en la que el Estado se compromete a contar con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo.

Lima, abril de 2020.