

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR Y 3352/2022-CR., QUE PROPONEN LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL A LOS TRABAJADORES DEL 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 -2022-2023-CSP-CR

Señor presidente:

Ha sido remitida para dictamen de la Comisión de Salud y Población, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la observación de la presidenta de la República¹ a la Autógrafa derivada de los proyectos de ley 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR y 3352/2022-CR, que proponen la Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado.

La Comisión, en su sesión ordinaria del de febrero de 2023 aprobó, **con el voto de los presentes**, el dictamen recaído en la observación a la Autógrafa, acordando proponer al Pleno del Congreso la **insistencia** en el texto originario aprobado.

Votaron a favor los congresistas

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

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. Antecedentes:

De los proyectos de ley que dieron origen a la autógrafa observada, solo el proyecto de ley 2536/2021-CR fue decretado en primera instancia a esta comisión. Dicha iniciativa 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 principal², y a la Comisión de Salud y Población como segunda comisión dictaminadora.

¹ Remitida con Oficio N° 012-2023-PR, del 18 de enero de 2023.

² 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 LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR Y 3352/2022-CR., QUE PROPONEN LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL A LOS TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

Esta comisión, 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, que dio origen a la autógrafa observada, en el extremo recaído en el **proyecto de Ley 2536/2021-CR**.

El Pleno del Congreso, en su sesión del 21 de diciembre de 2022, aprobó el texto sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República antes señalado.

El 18 de enero del año en curso ingresó la observación formulada por la presidenta de la República que es materia del presente dictamen.

Con fecha 31 de enero de 2023 la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República acordó por unanimidad proponer la insistencia en la autógrafa materia de dictamen. En el mismo sentido, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social aprobó el dictamen que recomienda la insistencia, en su sesión del 10 de febrero de 2023.

2. Aspectos procesales:

De conformidad con el Artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República³, que desarrolla las alternativas del Congreso de la República sobre las observaciones del Presidente de la República a las autógrafas, al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) Nuevo proyecto: Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin

³ Incorporado por Resolución Legislativa del Congreso 003-2022-2023-CR.

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR Y 3352/2022-CR., QUE PROPONEN LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL A LOS TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.

En el caso de la autógrafa que se analiza, merituados los extremos de la observación presidencial, corresponde que la Comisión insista en el texto originario aprobado por el pleno del Congreso de la República.

II. OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Las observaciones formuladas por la presidenta de la República señalan, puntualmente lo siguiente:

1. La autógrafa vulneraría la intangibilidad de las reservas de la Seguridad Social al disponer el nombramiento de los trabajadores, toda vez que, en tanto que EsSalud no recibe recursos directos del Tesoro Público, se evidencia que las actuales prestaciones que otorga a sus asegurados y derechohabientes se sustentan básicamente en los aportes de sus afiliados, lo que resultaría inconstitucional.
2. Agregan que el nombramiento dispuesto no tendría sostenibilidad toda vez que supondría mayor gasto, cuya creación está prohibida por la Constitución.
3. Se vulneraría las normas de acceso al empleo público, así como las restricciones al mismo establecidas en la Ley del Presupuesto para 2023.
4. Se apartaría del Régimen del Servicio Civil al personal que ha estado en tránsito y provisionalmente contratado a través de la modalidad CAS, imposibilitando que ESSALUD cubra sus nuevas necesidades de contratación a través del régimen CAS.
5. Se atentaría contra la separación de poderes y materias propias del Poder Ejecutivo, reservadas mediante la Ley Orgánica de dicho poder, al pretender crear un órgano colegiado.

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR Y 3352/2022-CR., QUE PROPONEN LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL A LOS TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

a) MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27056, Ley de creación de EsSalud.
- Ley 29849, ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 (Contratación de Servicios - CAS) y otorga derechos laborales.
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- 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 Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial 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.
- 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.
- 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..

b) ANÁLISIS

A continuación, la Comisión de Salud y Población analiza el alcance de los aspectos observados y meritúa sus argumentos, a fin de justificar la conveniencia de la insistencia planteada:

- Conforme se señaló en el dictamen del proyecto de ley 2536/2021-CR, que esta comisión aprobó por unanimidad, 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, que: “La intangibilidad a la que alude el artículo 12 de la Constitución tiene por propósito **asegurar que los fondos y las reservas de la**

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR Y 3352/2022-CR., QUE PROPONEN LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL A LOS TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

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-AL/TC, fundamento 31)”.

- Ahora bien, 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). Y en ese orden de ideas, los recursos administrados no estarían destinándose a fin distinto, sino que pagarían al personal que hace posible el cumplimiento de las funciones misionales de la institución.
- Asimismo, si bien para todo efecto, según su ley de creación, el personal de EsSalud pertenece al régimen de la actividad privada, mantiene tres regímenes laborales, el Decreto Legislativo 276, el Decreto Legislativo 728 y el del Decreto Legislativo 1057 que coexisten al mismo tiempo. 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. Esta situación evidencia una inequidad y discriminación que la autógrafa pretende corregir.
- Cabe precisar que existe un antecedente relevante concerniente a 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, por la que se dispuso la incorporación en forma progresiva (no mayor de tres años), al Seguro Social de Salud (ESSALUD) del personal mencionado 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).
- Conforme da cuenta el dictamen de insistencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, la aplicación de la Ley 30555 favoreció a 9,857 trabajadores CAS a nivel nacional, quienes fueron incorporados progresivamente al Decreto Legislativo 728.
- En dicho marco, y concordando con lo señalado por las otras comisiones competentes para dictaminar esta autógrafa observada, mediante la aprobación de esta ley se podrá continuar con el proceso de eliminar las discriminaciones en remuneraciones, derechos y beneficios generados con la coexistencia de los tres regímenes laborales antes mencionada.
- En lo que corresponde a la necesidad de cumplir con el concurso público de méritos para el acceso a la plaza en ESSALUD, concordamos con lo

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR Y 3352/2022-CR., QUE PROPONEN LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL A LOS TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social señala en el dictamen de insistencia, al referirse a que “la observación planteada por el Poder Ejecutivo carece de validez, ya que la Autógrafa estipula que el cambio de régimen está condicionado a que el trabajador haya ingresado a la función pública a través de un concurso público de méritos. El trabajador CAS demostró previamente ser idóneo. Un nuevo concurso público para realizar un cambio de régimen no responde al principio de mérito, y, por el contrario, limita el goce de derechos laborales de aquellos trabajadores que en el régimen CAS carecen de ellos o se encuentran disminuidos. En suma, la idoneidad del trabajador no la determina el régimen laboral sino la naturaleza del puesto y las funciones que este realizaría.”

- Cabe precisar, de acuerdo con lo señalado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en el dictamen de la autógrafa observada, que “El financiamiento del cambio de grupo ocupacional estaría dentro de los alcances de los usos a los cuales se destina los aportes de los afiliados a EsSalud, toda vez que los fondos de la seguridad social serían empleados en los recursos humanos necesarios para el otorgamiento de prestaciones que brinda esa institución.” En tal sentido, concordamos con el sentido expresado por la comisión principal y competente en la materia, argumento que hacemos nuestro en el presente dictamen.
- En lo que corresponde al extremo por el que la observación presidencial objeta la creación de la comisión dispuesta en el artículo 5 de la autógrafa, debe señalarse que dicho colegiado no se encontraría bajo el marco de las regulaciones establecidas para las comisiones creadas al amparo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Las comisiones reguladas por la LOPE tienen fines distintos al de la Comisión dispuesta en el artículo 5 de la autógrafa bajo análisis, que tiene la naturaleza de meramente administrativa y conformada al interior de la institución.

c) CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, adhiriéndonos y haciendo nuestros los argumentos de naturaleza presupuestal y laboral señalados por las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República, y de Trabajo y Seguridad Social, respectivamente, la Comisión de Salud y Población, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, y los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **insistencia** en la autógrafa aprobada por el Congreso de la República.

Dese cuenta.



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DE LOS PROYECTOS DE LEY 2307/2021-CR, 2509/2021-CR, 2536/2021-CR, 2684/2021-CR, 2720/2021-CR, 2749/2022-CR, 2756/2022-CR, 2875/2022-CR Y 3352/2022-CR., QUE PROPONEN LA LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL A LOS TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOÍN
Presidenta