

**INFORME N° 0030-2020-MTPE/2/14.1**

PARA : **JUAN CARLOS GUTIÉRREZ AZABACHE**
Dirección General de Trabajo

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5229/2020-CR

REFERENCIA : a) Oficio N° 051-2020-2021-CTSS/CR
b) Oficio N° 117-SG-ESSALUD-2020
(HR E-046923-2020)

FECHA : 03 de junio de 2020

Es grato dirigirme a usted, en relación al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el documento a) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 5229/2020-CR, Ley que incorpora de forma progresiva y sostenible a los trabajadores CAS de ESSALUD al régimen del Decreto Legislativo N° 728 (en adelante, proyecto de Ley).
- 1.2. Mediante el documento b) de la referencia, la Secretaria General del Seguro Social de Salud – ESSALUD remite al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la opinión de la Gerencia Central de Asesoría Jurídica, así como de las Gerencias Centrales de Gestión Financiera, Planeamiento y Presupuesto, y Gestión de las Personas de la misma entidad, sobre el proyecto de Ley.
- 1.3. Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo emite opinión técnica en materia de trabajo.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

- 3.1. El proyecto de Ley busca incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728, al personal de ESSALUD bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios – CAS (profesionales y no profesionales de la salud; técnicos y auxiliares

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/>" e ingresando la siguiente clave: 11NULNA



asistenciales de la salud; profesionales administrativos, técnicos y auxiliares administrativos) que cumpla con los requisitos de: (i) encontrarse trabajando en el régimen CAS por un periodo no menor de dos años continuos; y, (ii) haber ingresado a la entidad mediante concurso público y en el marco de un proceso regular, de acuerdo a ley (artículos 3 y 4 del proyecto de Ley).

- 3.2. Asimismo, el proyecto de Ley establece que el derecho de acceso al régimen del Decreto Legislativo 728 que prevé es indeterminado en el tiempo, no estando condicionado a la vigencia de un periodo concreto que impida la incorporación para casos futuros (artículos 1, 2 y 7 del proyecto de Ley).

De este modo, conforme indica en su Exposición de Motivos, el proyecto de Ley busca solucionar el trato diferenciado que habría producido la Ley N° 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”, que solo alcanzó a los trabajadores que a la fecha de promulgación de su reglamento (Decreto Supremo N° 012-2017-TR) se encontraban laborando de manera continua al menos durante dos años, excluyendo a quienes estaban por cumplir con dicho periodo.

- 3.3. Por otra parte, el proyecto de Ley dispone que al personal que accede al régimen del Decreto Legislativo N° 728 se le reconozca el respectivo tiempo de servicios en la entidad desde la fecha de su ingreso mediante el régimen CAS (artículo 6 del proyecto de Ley); siendo este reconocimiento también extensible al personal que se incorporó al régimen del Decreto Legislativo N° 728 en virtud de la Ley N° 30555 (Primera Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley).
- 3.4. De otro lado, el proyecto de Ley ordena que, a partir de su vigencia, todos los contratos bajo el régimen CAS que no sean renovados y cuyo efecto sea el impedimento de acceder a sus alcances, deberán encontrarse debidamente justificados (artículo 5 del proyecto de Ley).
- 3.5. Finalmente, el proyecto de Ley dispone que, en un plazo máximo de 60 días desde su publicación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo apruebe su reglamento (Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley).

IV. ANÁLISIS

- 4.1. Sin perjuicio de que el proyecto de Ley no comprende materias de competencia de esta Dirección de Normativa de Trabajo, en tanto su contenido refiere al empleo público, nos permitimos exponer los alcances del Informe N° 266-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2020 de la Gerencia Central de Asesoría Jurídica de ESSALUD.
- 4.2. De acuerdo a lo expuesto en el Informe N° 266-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2020, ESSALUD concluye que el proyecto de Ley no es viable, entre otras, por las siguientes razones:



- El proyecto de Ley contraviene lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en tanto altera la provisión presupuestal de ESSALUD, irrogando gastos en su implementación (supondría para ESSALUD un impacto negativo de 160 millones de soles para el año 2020¹, en un contexto de Emergencia Sanitaria por la pandemia del COVID-19).
- El proyecto de Ley vulnera el artículo 12 de la Constitución Política del Perú, en tanto su implementación conllevará el uso de recursos destinados para el otorgamiento de las prestaciones que ESSALUD -por su Ley de Creación- se encuentra obligada a brindar (prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas y prestaciones sociales, así como seguros de riesgos humanos).
- El proyecto de Ley contraviene el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, al establecer una diferencia de trato legislativo entre el personal CAS de ESSALUD con relación al personal CAS de otras entidades públicas.
- El proyecto de Ley vulnera la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, en tanto pretende reconocer el tiempo de servicios bajo el régimen CAS en el nuevo vínculo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728.
- La situación financiera de ESSALUD no permite asumir mayores gastos que los requeridos para afrontar la Emergencia Sanitaria, dado que se encuentra en un contexto de percepción de menores ingresos²; por lo que, el impacto económico que supone limitaría, entre otros, la contratación de nuevo personal a futuro para cubrir las necesidades de servicio³.

4.3. Sobre el particular, esta Dirección Normativa de Trabajo coincide con los aspectos observados por ESSALUD, en tanto advertimos que, en efecto, el proyecto de Ley no se sustenta en un análisis costo beneficio, ni cuenta con un análisis integral sobre el impacto económico que supondría la medida. En ese sentido, observamos que el proyecto de Ley no ha evaluado la capacidad económica de

¹ De acuerdo a la Gerencia Central de Gestión de las Personas de ESSALUD, con el proyecto de Ley se incorporaría alrededor de 7,105 trabajadores contratados bajo el régimen CAS, lo cual impactaría negativamente para ESSALUD en más de 160 millones de soles anual, suponiendo además un incremento permanente en la planilla (numeral 3.7 del Informe N° 044-SGGP-GAP-GCGP-ESSALUD-2020).

² Conforme a lo señalado por la Gerencia Central de Gestión Financiera de ESSALUD en su Informe Técnico N° 010-GCGF-ESSALUD-2020, los menores ingresos provienen principalmente de las aportaciones a la Seguridad Social por parte de los empleadores públicos y privados, que vienen reduciéndose mensualmente a partir del mes de abril como consecuencia de los diferimientos de las fechas de pago de las obligaciones tributarias, entre las que se encuentran las aportaciones; las dificultades para generar ingresos por parte de las empresas para pagar sus obligaciones (falta de liquidez); el menor dinamismo de la economía mundial que afecta a los instrumentos financieros; entre otros.

Asimismo, dicha Gerencia Central ha proyectado la reducción de los ingresos de ESSALUD hasta el cierre del ejercicio 2020, bajo tres escenarios: (i) optimista: ingresos se reducirían en S/ 500 millones; (ii) moderado: ingresos se reducirían en S/ 945 millones; y, (iii) severo: ingresos se reducirían en S/ 1,200 millones.

³ La Gerencia Central de Gestión Financiera de ESSALUD resalta que ESSALUD, para afrontar la Emergencia Sanitaria, viene apoyándose de transferencias financieras realizadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Tesoro Público) y empleando recursos propios previstos para situaciones de emergencia; por lo que, en dicho contexto, el proyecto de Ley es financieramente imposible de ser implementado.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/>” e ingresando la siguiente clave: 11NULNA



ESSALUD para dar cumplimiento a la medida, ni el impacto negativo que tendría su aprobación para el financiamiento de las prestaciones que dicha entidad debe brindar a su población asegurada, más aún en un contexto de Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Repárese, como indica la Gerencia Central de Gestión Financiera de ESSALUD, en los mayores gastos que viene asumiendo dicha entidad para enfrentar la pandemia del COVID-19: i) contratación de mayor cantidad de profesionales de la salud (médicos, enfermeras, tecnólogos médicos, técnicos asistenciales); ii) adquisición y contratación de bienes estratégicos (medicinas e insumos médicos), de protección de personal, servicios complementarios; iii) adquisición de equipamiento médico y ampliación de camas hospitalarias y camas UCI en las zonas más afectadas como Loreto, Lambayeque, Piura, Lima, entre otros; los cuales ascienden, hasta el momento, a más de 500 millones de soles (numeral 1.1 de su Informe Técnico N° 010-GCGF-ESSALUD-2020).

- 4.4. De igual modo, coincidimos con ESSALUD en señalar que la propuesta de acumular periodos laborales bajo el régimen CAS en el régimen del Decreto Legislativo N° 728, contraviene lo dispuesto en la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú⁴. En concordancia con ello, cabe resaltar que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR ha señalado que los periodos laborados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 no pueden ser, bajo ningún motivo, sumados al cómputo de tiempo de servicios que el servidor preste bajo régimen distinto (numeral 3.2 del Informe Técnico N° 1235-2016-SERVIR/GPGSC).
- 4.5. Finalmente, dado que el proyecto de Ley versa sobre materia laboral respecto a servidores de una entidad pública, sugerimos que se solicite la opinión técnica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a fin de que emita pronunciamiento sobre el proyecto de Ley en el marco de sus competencias como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado.

V. CONCLUSIÓN

El proyecto de Ley no regula materia de competencia de esta Dirección de Normativa de Trabajo; sin perjuicio de ello, coincidimos con los alcances de la opinión técnica de ESSALUD expuestos en el presente informe.

VI. RECOMENDACIÓN

Recomendamos que se solicite la opinión técnica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a fin de que emita pronunciamiento sobre el proyecto de Ley en el marco

⁴ “**Tercera.**- En tanto subsistan regímenes diferenciados de trabajo entre la actividad privada y la pública, en ningún caso y por ningún concepto pueden acumularse servicios prestados bajo ambos regímenes. Es nulo todo acto o resolución en contrario”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/>” e ingresando la siguiente clave: 11NULNA



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

*“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”*

de su competencia como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado.

Atentamente,

H.R E-046923-2020