

**INFORME N° 0082-2020-MTPE/2/14.1**

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

**ASUNTO** : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5903/2020-CR

**REFERENCIA** : Oficio N° 488-2020-2021-CSP/CR  
(HR E-071144-2020)

**FECHA** : 02 de setiembre 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 de la referencia, el Presidente de la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 5903/2020-CR, “Ley que autoriza la promoción interna y cambio de grupo ocupacional en ESSALUD, frente a la Emergencia Sanitaria Nacional por el COVID-19” (en adelante, proyecto de Ley).
- 1.2. 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 autoriza al Seguro Social de Salud – EsSalud a ejecutar la promoción interna y a obtener el cambio de grupo ocupacional, de manera excepcional y por única vez, a los servidores de los regímenes laborales de la actividad pública y privada, así como a los servidores CAS que se encuentren en la lista de la Ley N° 30555.
- 3.2. Para efectos de lo anterior, el proyecto de Ley establece como requisitos: (i) contar con título profesional, colegiatura, habilidad profesional vigente y SERUMS concluidos; (ii) acreditar tiempo mínimo de permanencia de un (1) año consecutivo en un cargo de nivel inferior al de la plaza a la que el servidor solicita acceder, independientemente del

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: MUA7QD5



régimen laboral; y, (iii) tener acumulado de forma interrumpida o ininterrumpida un mínimo de cuatro (4) años a más de servicios bajo cualquier modalidad de contrato.

#### IV. ANÁLISIS

- 4.1. De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de Ley, éste buscaría la promoción interna inmediata y el cambio de grupo ocupacional de personal que ya trabaja en EsSalud, limitando el recurso de dicha entidad a la contratación de nuevos profesionales bajo el régimen CAS. A criterio de legislador, las nuevas contrataciones de profesionales bajo el régimen CAS vulneraría la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales.

Así, por ejemplo, se indica que por motivos de la pandemia del COVID-19, EsSalud habría convocado a profesionales de la salud nacionales y extranjeros, bajo los siguientes términos: (i) 100 médicos especialistas (medicina intensiva y medicina de emergencia y desastres, anestesiología, medicina interna, neumología y/u otra especialidad) con remuneración de S/10,000; (ii) 200 médicos generales con remuneración de S/ 8,000; y, (iii) 200 enfermeras con remuneración de S/ 6,000; bajo el régimen CAS.

Mientras que, dentro del personal que ya trabaja en EsSalud, habría un grupo que está a la espera de promoción interna y cambio de grupo ocupacional, distribuido entre médicos (4%), enfermeras (50%), tecnólogos médicos (21%), obstetras (1%), nutricionistas (1%), psicólogos (3%), biólogos (4%), químicos farmacéuticos (12%), trabajadores sociales (2%) y odontólogos (1%).

- 4.2. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el régimen CAS es un régimen especial laboral de la actividad pública (compatible con el marco constitucional<sup>1</sup>), el cual tiene una aplicación general en el Sector Público; por lo que, cualquier entidad del Estado (como lo es ESSALUD<sup>2</sup>) puede celebrar contratos bajo dicho régimen.

Asimismo, cabe resaltar que la Ley N° 29849 no prohíbe la contratación CAS, sino que establece que el régimen CAS será eliminado de modo progresivo con la implementación del nuevo Régimen del Servicio Civil<sup>3</sup>. En tal sentido, mientras que EsSalud no culmine la implementación del régimen del Servicio Civil, podrá seguir contratando personal bajo el régimen CAS<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Véase el fundamento 47 de la sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída e el expediente N° 00002-2010-PI/TC.

<sup>2</sup> ESSALUD mantiene su condición de organismo público, sujeto al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (del cual es ente rector la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR), aun cuando haya sido incorporado bajo el ámbito del FONAFE (véase el Informe Técnico N° 679-2019-SERVIR/GPGSC, sobre la naturaleza jurídica de ESSALUD).

<sup>3</sup> Véase la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29849.

<sup>4</sup> Conforme al literal b) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, el régimen contemplado en el Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) es de aplicación hasta la culminación del proceso de implementación en cada entidad pública.

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: MUA7QD5



- 4.3. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que corresponde a cada entidad pública, según sus propias necesidades y recursos técnicos, disponer los concursos internos de promoción y cambio de grupo ocupacional entre su personal; no siendo, por tanto, una función que corresponda a los legisladores. En ese sentido, no encontramos un motivo que justifique la intervención legislativa en la ejecución de un tema interno que concierne a las entidades públicas.
- 4.4. De otro lado, resulta importante observar el impacto que supone el proyecto de Ley. De acuerdo a su Exposición de Motivos, esta propuesta legislativa no irrogaría gasto al erario nacional, en tanto su financiamiento se daría con cargo al presupuesto institucional de EsSalud y al “desembolso que hizo el Ejecutivo para hacer frente a la pandemia debido a la emergencia sanitaria por el COVID-19”.

Al respecto, repárese que EsSalud viene asumiendo mayores gastos 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<sup>5</sup>. Por tanto, es preocupante que el proyecto de Ley pretenda que se haga uso de los recursos dados por el Poder Ejecutivo para una finalidad distinta a la cual fueron asignados (hacer frente a la pandemia del COVID-19).

En atención a lo señalado, observamos que el proyecto de Ley no ha evaluado la capacidad económica de 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. En tal sentido, el proyecto de Ley no se sustenta en un sólido análisis costo beneficio, ni cuenta con un análisis integral sobre el impacto económico que supondría la medida.

- 4.5. Por otra parte, en la exposición de motivos del proyecto de Ley se pretende justificar la promoción y el cambio de grupo ocupacional en el déficit de personal que habría en EsSalud, debido a que un considerable porcentaje de su personal califica como grupo de riesgo. Al respecto, no se advierte cómo el proyecto de Ley resolvería dicho déficit de personal; por lo que, se evidencia una falta de correspondencia entre la propuesta del proyecto de Ley y la situación expuesta.

Por lo demás, cabe resaltar que si el problema que se busca resolver es el déficit de personal en EsSalud para atender los servicios de salud frente a la pandemia del COVID-19, la contratación CAS es una figura que coadyuva a la provisión oportuna de recursos humanos en dicha entidad<sup>6</sup>; esto, en tanto la contratación de personal bajo el régimen

<sup>5</sup> Conforme expuso la Gerencia Central de Gestión Financiera de ESSALUD en el numeral 1.1 de su Informe Técnico N° 010-GCGF-ESSALUD-2020, a propósito de la evaluación del Proyecto de Ley N° 5229/2020-CR.

<sup>6</sup> Con mayor razón, tratándose de contrataciones temporales que -como tales- no se traducen en el CAP de la entidad, como sí se requiere para la promoción y cambio de grupo ocupacional que propone el proyecto de Ley.

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: MUA7QD5



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”

CAS obedece a la necesidad de la entidad de cubrir la prestación de servicios y el desempeño de funciones que son parte de la competencia de la entidad contratante<sup>7</sup>.

- 4.6. Finalmente, sin perjuicio de lo expuesto, sugerimos que se solicite la opinión técnica de EsSalud sobre el proyecto de Ley; así como, de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, en tanto ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado.

## V. CONCLUSIÓN

Consideramos que el proyecto de Ley es inviable porque interviene en la ejecución de un tema que corresponde disponer a cada entidad pública (promoción y cambio de grupo ocupacional), según sus propias necesidades y recursos técnicos; asimismo, porque carece del suficiente análisis de impacto de la medida, no habiendo evaluado la capacidad económica de EsSalud 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.

## VI. RECOMENDACIÓN

Recomendamos que se solicite la opinión técnica de EsSalud y de SERVIR, a fin de que emitan pronunciamiento sobre el proyecto de Ley en el marco de sus competencias.

Atentamente,

**Renato Sarzo Tamayo**  
**Director de Normativa de Trabajo (e)**

H.R E-071144-2020

<sup>7</sup> Véanse los numerales 2.3 y 2.4 del Informe Técnico N° 835-2018-SERVIR/GPGSC.

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: MUA7QD5