



INFORME N° 0110-2020-MTPE/2/14.1

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

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5952/2020-CR

REFERENCIA : a) Oficio Múltiple N° D001733-2020-PCM-SC (HR E-080139-2020)
b) Oficio N° 861-2020-2021-CPCGR-HAP/CR
c) Oficio N° 360-SG-ESSALUD-2020 (HR E-086357-2020)

FECHA : 20 de noviembre 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, la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros nos traslada el documento b) de la referencia, por el cual el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita que se emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 5952/2020-CR, “Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la Emergencia Sanitaria producida por el Covid-19, el nombramiento o cambio a contrato de trabajo a plazo indeterminado al personal asistencial con contrato de suplencia en el sector salud” (en adelante, proyecto de ley).
- 1.2. Posteriormente, mediante el documento c) de la referencia, la Secretaria General del Seguro Social de Salud – ESSALUD nos traslada la opinión de dicha entidad respecto al 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. ANÁLISIS

3.1. El proyecto de ley propone autorizar, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la Emergencia Sanitaria producida por el Covid-19, lo siguiente:

- (i) El nombramiento del personal asistencial con contrato de suplencia bajo el Decreto Legislativo N° 276, a cargo del Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales, Sanidades de las Fuerzas Armadas y Sanidad de la Policía Nacional del Perú.
- (ii) El cambio a contrato de trabajo a plazo indeterminado del personal asistencial con contrato de suplencia bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, a cargo del Seguro Social de Salud – ESSALUD.

El proyecto de Ley dispone que ambas medidas sean efectuadas en un plazo de 45 días.

3.2. A efectos de lo anterior, el proyecto de ley establece como requisitos que:

- a) Las plazas o puestos a ocupar se encuentren disponibles y vacantes.
- b) Las plazas o puestos a ocupar se encuentren en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Cuadro de Asignación de Personal Provisional (CAP-P) o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), así como en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), y registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- c) El personal asistencial con contrato de suplencia haya ingresado a laborar a la institución a través de concurso público.
- d) El personal asistencial con contrato de suplencia se encuentre laborando, al menos durante un año continuo, o dos años acumulados en el periodo de los últimos cinco años.
- e) El personal asistencial con contrato de suplencia se encuentre cubriendo una plaza o puesto, cuyo titular se encuentra cubriendo una plaza o puesto de confianza en la misma entidad, puede ser convertido en titular de dicha plaza o puesto.

De igual modo, se establece que, cuando la cantidad de personal asistencial con contrato de suplencia que cumple con los requisitos para el nombramiento o cambio a contrato de trabajo a plazo indeterminado sea mayor a la cantidad de plazas o puestos disponibles y vacantes, se priorice a quienes tengan mayor antigüedad en el último periodo laborado como personal asistencial con contrato de suplencia y con mejor desempeño laboral.

3.3. Según la exposición de motivos del proyecto de ley, este busca coadyuvar a que el sistema de salud cuente con trabajadores con probada capacidad y experiencia, lo cual identifica al personal asistencial con contrato de suplencia durante la Emergencia Sanitaria del Covid-19, quienes ingresaron a laborar por concurso público y tienen una experiencia ganada trabajando en la primera línea durante la pandemia del Covid-19, lo que garantizaría que se cuente con recurso humano idóneo y necesario en la prestación de servicios de salud.



- 3.4. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que -de acuerdo al literal c) del inciso 8.1 del artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020- se encuentra prohibido el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales, salvo -entre otros supuestos- la contratación para la suplencia temporal de los servidores del Sector Público.

Asimismo, dicha norma indica que, una vez que se reincorpore el titular de la plaza, los contratos respectivos quedan resueltos automáticamente.

- 3.5. Como puede advertirse, los contratos de suplencia tienen por naturaleza ser contratos con una duración determinada, condicionada a la ausencia del titular de la plaza; por tanto, no podría pretenderse transformar dicha naturaleza, por un contrato a plazo indeterminado o por un nombramiento, como propone el proyecto de ley.
- 3.6. En ese sentido, al proponer el nombramiento en el régimen del Decreto Legislativo N° 276 y la contratación indeterminada en el régimen del Decreto Legislativo N° 728 del personal con contrato de suplencia, el proyecto de ley está desconociendo la naturaleza especial que tienen los contratos de suplencia (duración determinada, condicionada a la ausencia del titular de la plaza); y, asimismo, está alterando la gestión de recursos humanos de las entidades involucradas en la medida. Por lo que, consideramos que el proyecto de ley resulta inviable.
- 3.7. Adicionalmente, cabe resaltar la opinión de ESSALUD respecto al proyecto de ley, siendo que la Gerencia Central de Asesoría Jurídica de ESSALUD¹ -en concordancia con lo expuesto por la Gerencia Central de Gestión de las Personas y la Gerencia Central de Gestión Financiera y de Planeamiento y Presupuesto- concluye que el proyecto de Ley no resulta viable por lo siguiente:

“a. No resulta factible incorporar al personal contratado por la modalidad de contrato de suplencia, por contrato a plazo indeterminado, toda vez que existe una norma legal vigente que no valida la continuidad laboral del trabajador suplente una vez ocurrido el retorno del trabajador titular, y que conforme a lo señalado en el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, y el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, debe observarse la exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos.

b. Para implementar la propuesta de Ley se tendría que crear nuevos puestos en el CAP y asignárseles el presupuesto correspondiente, por tanto, demanda un incremento presupuestal que tendría que ser asumido por ESSALUD con los fondos de la seguridad social que son intangibles, vulnerándose asimismo la autonomía administrativa y presupuestal de ESSALUD, toda vez que se estaría limitando el ejercicio de sus funciones, como es la adecuada administración de los fondos, de los que debe procurar su rentabilidad, seguridad y equilibrio financiero para garantizar la cobertura y la atención oportuna de las necesidades de salud de sus asegurados; siendo que si bien, existe demanda insatisfecha de servicios de salud, le corresponde a ESSALUD adoptar la mejor

¹ Véase la conclusión del Informe N° 538-GNA-GCAJ-ESSALUD-2020.

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: U784TZV



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”*

alternativa para sus asegurados como podría ser la compra de servicios y no necesariamente la contratación de mayor personal que implica mayor costo laboral.

- c. La propuesta legislativa generaría a ESSALUD un gasto anual adicional y permanente de S/. 114.9 millones de soles; el cual, en el actual contexto financiero adverso, ahondaría aún más el déficit económico de la Institución; afectando gravemente su sostenibilidad financiera y consecuente operatividad institucional, originando situaciones de cesación de pagos, paralización de sus operaciones, incumpliendo sus obligaciones para cubrir prestaciones de salud, económicas y sociales a los asegurados, entre otros. Dicho aumento en el gasto contraviene lo establecido en el artículo 79 de la Constitución que dispone que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.”

- 3.8. Finalmente, sin perjuicio de lo expuesto y en atención a las materias comprendidas, sugerimos que se solicite la opinión técnica del Ministerio de Salud y del Ministerio de Economía y Finanzas 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.

IV. CONCLUSIÓN

Consideramos que el proyecto de ley resulta inviable porque contraviene la naturaleza de la contratación por suplencia, esto es, una contratación con duración determinada que se ve resuelta con el retorno del titular de la plaza; altera la gestión de recursos humanos de las entidades involucradas en la medida que propone; y genera un gasto a ESSALUD que ahondaría el déficit económico de dicha institución, afectando gravemente su sostenibilidad financiera y la consecuente operatividad de las prestaciones que brinda a sus asegurados.

V. RECOMENDACIÓN

Recomendamos que se solicite la opinión técnica del Ministerio de Salud, del Ministerio de Economía y Finanzas 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-080139-2020