



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima,

## **INFORME TÉCNICO N° -2025-SERVIR-GPGSC**

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**  
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**  
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre el principio de legalidad  
b) Sobre los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada por la Ley N° 31549 y Ley N° 32179

Referencias : a) Oficio N° 00000309-2024-GCGP/ESSALUD  
b) Oficio N° 0419-2024-2025-DC-ISCA/CR  
c) Oficio N° 0381-2024-2025-DC-ISCA/CR

### **I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento a) de la referencia, la Gerente Central de Gestión de las Personas del Seguro Social de Salud – ESSALUD, en relación con el alcance de la Ley N° 31549, Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, formula a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR la siguiente consulta:

¿Cuál será el plazo máximo de interrupción que se deberá tomar en consideración para adquirir el derecho regulado en la Ley N° 31549, respecto a la condición de tener tres años discontinuos de vínculo laboral?

### **II. Análisis**

#### **Competencias de SERVIR**

2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No es parte de sus competencias el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad, máxime cuando las oficinas de recursos humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, son parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 3 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado, resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello, el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias consultadas.

### Sobre el principio de legalidad

- 2.4 En virtud del principio de legalidad consagrado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019- JUS, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 2.5 Dicho principio supone la sujeción irrestricta de la Administración Pública al bloque normativo, exigiéndose que todas las actuaciones desplegadas por las entidades públicas que la conforman se encuentren legitimadas y autorizadas por las normas jurídicas vigentes, siendo posible su actuación únicamente respecto de aquello sobre lo cual se les hubiera concedido potestades. De este modo, la Administración Pública no puede modificar, derogar o inobservar normas vigentes respecto a casos concretos y determinados, ni hacer excepciones no contempladas previamente en la normativa.

### Sobre los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada por la Ley N° 31549 y Ley N° 32179

- 2.6 Previamente, debemos precisar que, mediante la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125<sup>2</sup>, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, se estableció que: *“El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), que mantenga vínculo laboral ininterrumpido durante cinco (5) años, cuente con plaza presupuestada y considerada en el cuadro de asignación de personal pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen.”*
- 2.7 Seguidamente, La Ley N° 31549<sup>3</sup> modificó la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, quedando establecida en los siguientes términos:

#### ***“DÉCIMA. Personal de suplencia de EsSalud***

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 19 de febrero de 2021.

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de agosto de 2022.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

*El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), **que mantenga vínculo laboral por dos años continuos o tres discontinuos y haya ingresado a la entidad mediante concurso público, pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen.*** [Énfasis agregado]

- 2.8 Ahora bien, en relación con la aplicación de la Ley N° 31549, SERVIR ha emitido opinión a través del [Informe Técnico N° 001134-2023-SERVIR-GPGSC](#)<sup>4</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se indicó lo siguiente:

"(...)

- 2.5 *De la citada disposición normativa se desprenden las siguientes condiciones para el pase del personal de salud de EsSalud en condición de suplencia contratado a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen:*

- i) *que mantenga vínculo laboral por dos años continuos o tres discontinuos, y*
- ii) *haya ingresado a la entidad mediante concurso público.*

- 2.6 *Ahora bien, en cuanto a la aplicación en el tiempo de la Ley N° 31549, corresponde remitirnos al artículo 103<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, que establece el principio de irretroactividad en los siguientes términos:*

**Artículo 103.-** *Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. **La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.*

*(Énfasis añadido)*

- 2.7 *Asimismo, el artículo 109 de la Constitución se refiere a la vigencia y obligatoriedad de la ley señalando lo siguiente: "La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte".*

- 2.8 *De esta forma y teniendo en cuenta que la Ley N° 31549 entró en vigencia el 10 de agosto del 2022 sin ser postergada en todo o en parte, corresponde aplicar a partir de dicha fecha las condiciones señaladas en el numeral 2.5 del presente informe.*

*(...)*

<sup>4</sup> Ver en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5658230/5012370-informe-tecnico-1134-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924981>



- 2.10 Cabe precisar que la Ley N° 31549 no establece expresamente que su aplicación se limite exclusivamente a los servidores que cumplan las condiciones para el cambio de sus contrataciones bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, de plazo determinado (por suplencia) a plazo indeterminado, en el momento de su entrada de vigencia (10 de agosto de 2022).
- 2.11 En ese sentido, **mientras no se haya modificado expresamente la delimitación de la aplicación de dicha norma, no sólo surte efectos jurídicos para aquel personal de salud de EsSalud que al momento de su vigencia (10 de agosto de 2022) cumplía con las condiciones establecidas en el numeral 2.5 del presente informe, sino que también surtirá efectos para aquel personal de salud que durante su vigencia llegara a cumplir con dichas condiciones, en tanto exista y se encuentre vigente el marco legal que lo habilite.**
- 2.12 En ese sentido, **adquiere la condición de contratado a plazo indeterminado en el régimen del Decreto Legislativo N° 728 el personal de salud de EsSalud que no solo cumpla con las condiciones señaladas en el numeral 2.5 del presente informe al 10 de agosto de 2022 (fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 31549), sino también aquel que las cumpla a partir de dicha fecha, mientras no sea derogada la citada ley por otra del mismo rango (...).**

[Énfasis agregado]

- 2.9 En este punto, es importante precisar que el 4 de diciembre de 2024 se publicó en el diario oficial "El Peruano" la Ley N° 32179, Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, e incorpora un segundo párrafo; conforme a los siguientes términos:

**"DÉCIMA. Personal de suplencia de ESSALUD**

(...)

También será contratado por la misma modalidad del régimen establecido en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo 003-97-TR, el personal de suplencia sin vínculo laboral actual, cuyo contrato no fue renovado, pero cumpla con las siguientes condiciones:

- Haber ingresado como personal de suplencia a plazo fijo mediante concurso público, bajo cualquier régimen de contratación.**
- Haber estado contratado como suplencia con un contrato que ya venció o fue interrumpido durante la emergencia sanitaria por la pandemia de covid-19, antes de la promulgación de la Ley 31549, Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, y que cumpla con dos años continuos o tres discontinuos.**
- Para efectos del requisito del literal b) de la presente disposición complementaria final, se suman los plazos de servicios de los diferentes establecimientos del Seguro Social**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

*de Salud (ESSALUD), donde fue contratado, y se reincorpora en la última plaza donde fue contratado bajo la modalidad de suplencia".*

[Énfasis agregado]

- 2.10 Asimismo, en la Única Disposición Complementaria Final de la precitada Ley, se establece que: *"la Ley 31549, Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, **también es aplicable al personal administrativo del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encontraba en la condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que ingresaron por concurso público de méritos cumpliendo los requisitos prescritos en la ley al momento de su expedición.**"* [Énfasis agregado]
- 2.11 Por tanto, del citado informe técnico y de las normas reseñadas, se debe indicar que para adquirir la condición de contrato a plazo indeterminado del personal de salud y administrativo del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que estén en la condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, se deberá observar lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada por las Leyes N° 31549 y N° 32179; esto es: i) mantener o haber matenido vínculo laboral (solo en caso de haberse interrumpido durante la pandemia por la Covid-19) por dos años continuos o tres discontinuos, ii) haber ingresado a la entidad mediante concurso público, y iii) se sumarán, de corresponder, los plazos de servicios de los diferentes establecimientos del Seguro Social de Salud (ESSALUD), donde fue contratado.
- 2.12 Finalmente, es menester advertir que, **es competencia exclusiva de Essalud**, a través de sus oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces, **la revisión y análisis caso por caso que se tienen o tuvieron para determinar si un caso en particular cumple o cumplía con los requisitos**, plazos y demás condiciones previstas en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada por las Leyes N° 31549 y N° 32179; debiendo adecuar su actuación a los principios de legalidad y razonabilidad<sup>5</sup>.

### III. Conclusiones

- 3.1 De conformidad con el [Informe Técnico N° 001134-2023-SERVIR-GPGSC](#) y de las normas reseñadas en el presente informe técnico, se debe indicar que para adquirir la condición de contrato a plazo indeterminado del personal de salud y administrativo del Seguro Social de Salud (EsSalud) que estén en la condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, se deberá observar lo establecido en la Décima Disposición Complementaria

<sup>5</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

**"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo"**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
(...)

**1.4. Principio de razonabilidad.**- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Final de la Ley N° 31125, modificada por las Leyes N° 31549 y N° 32179; esto es: i) mantener o haber matenido vínculo laboral (solo en caso de haberse interrumpido durante la pandemia por la Covid-19) por dos años continuos o tres discontinuos, ii) haber ingresado a la entidad mediante concurso público, y iii) se sumarán, de corresponder, los plazos de servicios de los diferentes establecimientos del Seguro Social de Salud (ESSALUD), donde fue contratado.

- 3.2 Finalmente, es menester advertir que, que **es competencia exclusiva de Essalud**, a través de sus oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces, **la revisión y análisis caso por caso que se tienen o tuvieron para determinar si un caso en particular cumple o cumplía con los requisitos**, plazos y demás condiciones previstas en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada por las Leyes N° 31549 y N° 32179; debiendo adecuar su actuación a los principios de legalidad y razonabilidad.

Atentamente,

Firmado por

**ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**SARA CONSUELO CAQUEO MIRANDA**

Analista Jurídico II

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Reg. N° 0032674-2024  
0000986-2025  
0071130-2024