

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

## **COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

### **PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025**

Señor presidente:

Se remitió para dictamen de la “Comisión de Trabajo y Seguridad Social”, el Proyecto de Ley 10814/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL a iniciativa del congresista **Alex Antonio Paredes Gonzales**, que plantea la *“Ley que reconoce el vínculo laboral permanente bajo el régimen especial CAS COVID a los profesionales, administrativos y técnicos de EsSalud que prestaron servicios durante la emergencia sanitaria bajo la modalidad de locación de servicios”*.

## **I. SITUACIÓN PROCESAL**

### **1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión**

El Proyecto de Ley 10814/2024-CR (el proyecto legislativo) ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 10 de abril del 2025. Fue decretado el 14 de abril del 2025, a las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS), como segunda comisión dictaminadora.

### **1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios**

La iniciativa legislativa materia de dictamen han sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el Art. N° 77 del Reglamento del Congreso de la República.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

Se precisa que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos N° 75 y N° 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

### **1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**

Se hace mención que el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. El proyecto de ley materia del dictamen guarda vinculación con la política de Estado:

#### **Objetivo II: Equidad y Justicia Social**

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo

### **1.4. Antecedentes parlamentarios**

Es importante destacar que, en etapas previas, se ha gestionado proyectos de ley relacionados con la situación contractual de los empleados CAS COVID. Como son el Proyecto de Ley N° 8474/2024-CR, que tiene por propósito reconocer el vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen principal de la entidad para aquellos trabajadores asistenciales que prestaron servicios bajo la modalidad de terceros y/o locadores en EsSalud durante la emergencia sanitaria declarada en el Perú. En similar perspectiva el Proyecto de Ley N° 8729/2024-CR, que tenía como objetivo pasar los contratos CAS COVID a la modalidad regular, y otros proyectos acumulados sobre la inclusión de personal bajo régimen del Decreto Legislativo N° 728. No obstante, estos proyectos de ley no han sido ratificados de manera definitiva y su dictamen solo alcanza a los trabajadores CAS COVID que no

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

fueron considerados beneficiarios de la Ley 31539. El proyecto actual tiene como objetivo mantener la política de reconocimiento laboral, pero con un método más directo: reconocer el vínculo permanente CAS COVID a favor de los profesionales, administrativos y técnicos que ofrecieron sus servicios en EsSalud durante la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de la COVID – 19, a través de contratos de locación de servicios, subcontratación u otras formas temporales.

## **II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

Esta propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 10814/2024-CR consta de seis (6) artículos y un (1) disposición complementaria final. El articulado de la mencionada iniciativa establece propuesta de reconocer el vínculo laboral permanente bajo el esquema del CAS COVID para profesionales, técnicos y administrativos de EsSalud que trabajaron con contratos de locación de servicios o externalización durante la crisis sanitaria. Los beneficiarios son las personas que proporcionaron atención directa o apoyo significativo en instalaciones de EsSalud a lo largo de la pandemia, con un mínimo de tres meses de servicios ininterrumpidos. La asunción automática al régimen CAS COVID, permitiendo el acceso a beneficios como seguridad social, CTS, bonificaciones, vacaciones y otros contemplados por la normatividad laboral. Citada incorporación al régimen CAS COVID será a cargo del presupuesto de EsSalud sin requerir fondos adicionales al Tesoro Público.

### **LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL SISTEMA CAS COVID A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

La presente ley tiene por objeto reconocer el vínculo laboral de naturaleza permanente, bajo el régimen especial CAS COVID de EsSalud, a favor de los profesionales, administrativos y técnicos de la salud que prestaron servicios bajo la modalidad de locación de servicios durante la emergencia sanitaria declarada en el país por la pandemia de la COVID-19.

**Artículo 2. Finalidad**

La finalidad de esta ley es garantizar el reconocimiento formal del vínculo laboral de naturaleza permanente a quienes, en situación de alta exposición al riesgo, contribuyeron de manera esencial a la atención de pacientes en los establecimientos de EsSalud durante la emergencia sanitaria, permitiéndoles acceder a condiciones laborales justas, estables y con pleno ejercicio de sus derechos laborales.

**Artículo 3. Definición y Alcance**

Para efectos de la presente ley, se consideran beneficiarios a los profesionales, administrativos y técnicos de la salud que hayan brindado atención directa o apoyo sustantivo en la atención de pacientes en EsSalud durante la emergencia sanitaria, en virtud de contratos por locación de servicios, tercerización o cualquier otra modalidad no permanente.

**Artículo 4. Reconocimiento del Vínculo Laboral**

Se reconoce como trabajadores con vínculo laboral de naturaleza permanente, bajo el régimen CAS COVID de EsSalud, a aquellos profesionales, residentes y técnicos de la salud señalados en el artículo anterior, que hayan prestado servicios continuos por un período mínimo de tres (3) meses bajo la modalidad de locación de servicios, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, y cumplan con los requisitos establecidos en la normativa laboral vigente. Este reconocimiento implicará su incorporación automática al régimen CAS COVID, conforme a los procedimientos y disposiciones internas de EsSalud.

**Artículo 5. Efectos y Derechos Laborales**

Los trabajadores reconocidos conforme a esta ley accederán a los derechos y beneficios laborales aplicables al personal con vínculo permanente bajo el régimen CAS COVID, incluyendo, pero no limitándose a: afiliación a la seguridad social, jornada laboral sujeta a la normativa, descansos remunerados, vacaciones anuales. Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), gratificaciones, asignaciones y demás beneficios laborales previstos en la legislación y los convenios colectivos vigentes.

**Artículo 6. Financiamiento**

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se realizará con cargo al presupuesto institucional de EsSalud, sin generar demandas adicionales al Tesoro Público.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**Única.** Reglamentación El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con EsSalud, dictará las disposiciones reglamentarias necesarias para la adecuada aplicación de la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia.

### **III. MARCO NORMATIVO**

#### **3.1. Legislación nacional**

##### **- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993):**

- **Artículo 22:** Establece que *“el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”*
- **Artículo 23:** Reconoce que *“el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan... Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales...”*<sup>1</sup>

##### **- Decreto Legislativo N° 1057 – Régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS)**

El Decreto Legislativo N° 1057, vigente desde 2008, regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios del Estado. Esta modalidad es exclusiva del sector público y encarna una forma de

---

<sup>1</sup> Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Art. 22 y 23. Recuperado de: <https://peru.justia.com/federales/constitucion-politica-del-peru-de-1993/titulo-i/capitulo-ii/>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

vinculación temporal, aunque dotada de ciertos derechos laborales como vacaciones, remuneración, límite de jornada, entre otros<sup>2</sup>

- **Decreto de Urgencia N.º 055-2020 – Creación del régimen CAS COVID**

Durante la emergencia sanitaria por COVID-19, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto de Urgencia N.º 055-2020 (13 de mayo de 2020), autorizando de manera excepcional al Ministerio de Salud para contratar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 con exoneración del concurso público y estricta temporalidad. Estos contratos fueron específicamente destinados a reforzar la atención sanitaria en centros de aislamiento y servicios médicos urgentes y se extinguieron automáticamente al concluir la emergencia<sup>3</sup>

Este marco normativo nacional sustenta la viabilidad del Proyecto de Ley 10814/2024-CR, ya que:

- Se apoya en los principios constitucionales de protección al trabajo.
- Se enmarca en la institucionalidad existente del régimen CAS.
- Atiende la temporalidad extraordinaria de la emergencia sanitaria COVID-19, otorgando un vínculo más estable y digno a quienes lo brindaron.

### 3.2. Legislación comparada

#### Chile

<sup>2</sup> Perú, Poder Ejecutivo. (2008). *Decreto Legislativo N.º 1057 – Régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios*. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de:

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01057.pdf>

<sup>3</sup> Perú, Poder Ejecutivo. (2020). *Decreto de Urgencia N.º 055-2020 – Medidas extraordinarias para ampliar la oferta de servicios de salud ante COVID-19*. El Peruano, 13 de mayo de 2020. Recuperado de:

<https://spijweb.minjus.gob.pe/decreto-de-urgencia-n-055-2020/>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

A lo largo de la crisis sanitaria, Chile estableció leyes que aseguraron la estabilidad institucional y ayudaron de forma indirecta, a preservar los empleos en el sector salud. La Ley N° 21.221, promulgada el 27 de marzo de 2020, permitió implementar acciones excepcionales como la prórroga de mandatos locales y la utilización de herramientas digitales en procedimientos institucionales, proporcionando una base legal flexible para enfrentar la emergencia sanitaria<sup>4</sup>. Aunque no se enfocó exclusivamente en los trabajadores del sector salud, su aplicación favoreció la continuidad de los servicios básicos, que incluían la atención en los hospitales.

## Colombia

Colombia tomó decisiones concretas para abordar la problemática laboral durante la crisis sanitaria. A través del Decreto 770 de 2020, se instituyó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP), que brindó un subsidio estatal de COP 220.000 a cada trabajador, financiado por el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)<sup>5</sup>. De igual manera se dispuso de una ayuda económica de COP 160.000 al mes, por un máximo de tres meses, para quienes vieron suspendidos sus contratos debido a la emergencia sanitaria<sup>6</sup>. Estas acciones fueron esenciales para el personal de salud en la primera línea, ya que garantizaron ingresos mínimos y establecieron un sistema de protección social bajo condiciones de riesgo.

## México

<sup>4</sup> Gobierno de Chile. (2020). *Ley N.° 21.221*. Diario Oficial de la República de Chile, 27 de marzo de 2020. Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Pandemia\\_de\\_COVID-19\\_en\\_Chile](https://es.wikipedia.org/wiki/Pandemia_de_COVID-19_en_Chile)

<sup>5</sup> República de Colombia. (2020). *Decreto 770 de 2020*. Diario Oficial de Colombia, 4 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.economiacolombiana.co/desarrollo-futuro/contexto-laboral-en-el-marco-de-la-covid-19-873>

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia T-430/21*. Relatoría de la Corte Constitucional. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/t-430-21.htm>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

En México, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) llevó a cabo un proceso de formalización de trabajadores temporales que habían brindado servicios durante la crisis de salud. El 16 de julio de 2024, se formalizó la incorporación de 19,057 trabajadores del área de salud a puestos permanentes dentro del programa IMSS-Bienestar<sup>7</sup>. Esta acción no solo proporcionó seguridad laboral, sino que también representó un reconocimiento oficial al trabajo realizado durante la crisis, solidificando el acceso a derechos laborales de manera permanente.

### 3.3. Normas convencionales

#### TRATADOS INTERNACIONALES

##### - Convenio N° 111 de la OIT – Discriminación en el Empleo y la Ocupación

El convenio N° 111 de la OIT, que fue adoptado en mil novecientos cincuenta y ocho, es uno de los ocho convenios más importantes. Este acuerdo impone a los países que son parte de él la obligación de prohibir toda clase de discriminación, distinción, exclusión o preferencia en el ámbito laboral debido a aspectos como raza, color, género, religión, creencias políticas, origen nacional o social, entre otros factores. También, requiere que se implementen políticas nacionales que fomenten la igualdad de oportunidades en el empleo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2024, 16 de julio). *Gobierno federal basificará 19,057 trabajadores de la salud que brindaron atención durante pandemia*. Comunicado oficial. Recuperado de: <https://www.gob.mx/imss/prensa/277690>

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo. (1958). *Convenio N.º 111 – Sobre discriminación en el empleo y la ocupación*. Adoptado el 25 de junio de 1958. Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Discrimination\\_%28Employment\\_and\\_Occupation%29\\_Convention](https://es.wikipedia.org/wiki/Discrimination_%28Employment_and_Occupation%29_Convention)

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

- **Convenio N° 158 de la OIT – finalización del Vínculo Laboral**

El convenio N° 159, que fue aprobado en el año 1982 y que está en aplicación desde 1985, establece que la relación laboral no puede ser finalizada sin una razón justificada vinculada a la aptitud, comportamiento del empleado o necesidades operativas del lugar de trabajo. Asimismo, requiere que se sigan procedimientos básicos de salvaguarda, como la comunicación previa, el derecho a defensa y la indemnización en situaciones de despido injusto<sup>9</sup>.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

El **PIDESC**, vigente desde 1976, consagra en su **Artículo 7** el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables. Esto incluye:

- Remuneración adecuada y salario igual por trabajo de igual valor;
- Condiciones laborales seguras y saludables;
- Igualdad de acceso a ascensos por mérito y antigüedad;
- Descanso, vacaciones y feriados pagados<sup>10</sup>

La incorporación de estos instrumentos internacionales en el análisis del proyecto:

---

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo. (1982). *Convenio N.º 158 – Terminación de la relación de trabajo*. Adoptado el 22 de junio de 1982; en vigor desde el 23 de noviembre de 1985. Recuperado de: [https://en.wikipedia.org/wiki/Termination\\_of\\_Employment\\_Convention%2C\\_1982](https://en.wikipedia.org/wiki/Termination_of_Employment_Convention%2C_1982)

<sup>10</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Artículo 7. Recuperado de: [https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/01/19760103%2009-57%20pm/ch\\_iv\\_03.pdf](https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/01/19760103%2009-57%20pm/ch_iv_03.pdf)

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

- Refuerza el **principio de igualdad** y oposición a cualquier forma de trato desigual (Convenio 111).
- Exige que la conversión a vínculo permanente se realice con procedimientos transparentes y justos, sin arbitrariedad (Convenio 158).
- Alinea la iniciativa con estándares laborales que incluyen estabilidad remunerativa, seguridad, descansos y promoción basada en mérito (PIDESC Art. 7).

Este respaldo jurídico potencializa la legitimidad normativa del Proyecto de Ley 10814/2024-CR, elevando su relevancia como política pública fundamentada en derechos internacionalmente reconocidos.

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

##### IV.1. Análisis técnico

El proyecto de ley N° 10814/2024-CR tiene un enfoque jurídico que propone validar la existencia de un vínculo laboral duradero dentro del régimen especial CAS COVID de EsSalud para aquellos que ofrecieron sus servicios a través de contrataciones temporales, subcontrataciones u otras formas permanentes durante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID – 19. El proyecto de ley se sustenta en el principio de **justicia social** y el reconocimiento de la labor esencial de los trabajadores de la salud. Argumenta que la modalidad de **locación de servicios** no es la adecuada para las funciones desempeñadas, que eran de **naturaleza permanente y subordinada**, propias de una relación laboral.

La presentación del proyecto es transparente y lógica, sus objetivos y la finalidad (Artículos 1 – 2) se encuentran en concordancia con una política

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

compensatoria ante las dificultades enfrentadas por los trabajadores del sector salud. La definición de los beneficiarios identifica claramente a los colectivos impactados: profesionales, técnicos y personal administrativo que laboran de manera continua por un mínimo de tres meses en modalidades no permanentes durante la emergencia (Artículos 3 – 4). Los efectos y derechos laborales (artículo 5) abarcan la afiliación a EsSalud, días de vacaciones pagadas, CTS y gratificaciones, entre otros. En cuanto al financiamiento, se asigna al presupuesto de EsSalud, evitando así la presión sobre el Tesoro Público (Artículo 6). En lo que concierne a la reglamentación, esta recaerá en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, así como en EsSalud, con un plazo de 60 días naturales a partir de su implementación (Disposición final única).

El proyecto de ley N° 10814/2024-CR está elaborado con una técnica precisa, evitando la ambigüedad. Se sugiere:

- Garantiza que “servicios continuos por un periodo mínimo de tres meses” se entiende legalmente como una continuidad efectiva para prevenir conflictos.
- Asegurarse de que los “requisitos de normativa laboral vigente” referidos sean explícitos, especialmente si se refieren a legislación como la Ley 31539, la Ley General de Salud o la Ley de EsSalud.

#### **IV.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa.**

El proyecto de ley 10814/2024-CR, es una iniciativa legislativa destinada para reconocer la contribución fundamental de empleados de EsSalud que laboran bajo modalidad de locación de servicios, tercerización u otras formas no convencionales, quienes estuvieron en contacto directo con el riesgo de contagio durante la crisis sanitaria por la COVID – 19. Este

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

proyecto de ley tiene como objetivo establecer un acto de justicia laboral, la seguridad social y condiciones laborales apropiadas, alineándose con los principios constitucionales y los compromisos internacionales adquiridos por el estado peruano.

#### **a) Análisis de la necesidad**

La justificación del proyecto de ley se basa en varias dimensiones:

##### **Falta de normativas y precariedad laboral.**

Durante la crisis sanitaria (2020-2022), EsSalud optó por contratar bajo locación de servicios para atender la gran demanda de atención sanitaria. Sin embargo, este tipo de contrato no asegura derechos laborales, lo que provoca precariedad y desigualdad frente al personal CAS ordinario e indeterminado.

##### **Reconocimiento a la función estratégica.**

Los profesionales de la salud, los administrativos y técnicos contratados con estas modalidades fueron cruciales en la atención de pacientes afectados por COVID – 19, poniendo en peligro tanto sus vidas como las de sus familias. No otórgales un reconocimiento laboral permanente ignora su contribución vital al sistema de salud en un momento crítico.

##### **Mandato constitucional**

El artículo 23<sup>a</sup> de la Constitución Política establece que el trabajo es tanto un deber como un derecho, que debe estar protegido prioritariamente por el Estado. Además, el artículo 7<sup>o</sup> reconoce el derecho a la salud como un derecho fundamental, lo cual significa que

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

se deben garantizar condiciones adecuadas para quienes sostienen el sistema de salud.

### **Concordancias con normativas internacionales**

El Convenio 111 de la OIT prohíbe la discriminación en el ámbito laboral, lo que se daría si se mantiene un trato desigual hacia quienes desempeñaron funciones similares bajo contratos precarios.

La necesidad de la presente iniciativa legislativa es indispensable porque aborda una falta de protección laboral y satisface la obligación constitucional e internacional de asegurar derechos laborales básicos a un colectivo que fue fundamental en el manejo de la pandemia.

### **b) Análisis de la viabilidad**

La viabilidad del proyecto de ley se basa en tres pilares:

#### **Compatibilidad normativa**

El régimen CAS está regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, que define los requisitos y características de esta modalidad de contrato en el sector público. La propuesta no introduce un nuevo régimen laboral, sino que amplía el alcance a trabajadores que ya desempeñan funciones permanentes, adaptándose al marco vigente.

#### **Antecedentes legislativos**

Existen casos previos donde el congreso ha reconocido derechos laborales para trabajadores contratados durante situaciones de emergencia. Por ejemplo, la Ley 31131 estableció la eliminación

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

gradual del régimen CAS para fomentar la estabilidad laboral<sup>11</sup>. Este ejemplo respalda la viabilidad legal del proyecto de ley 10814/2024-CR.

### **Gestión administrativa.**

El sistema de integración puede ser llevado a cabo por EsSalud a través de métodos de identificación y confirmación de los servicios ofrecidos, de manera sencilla y sin complicaciones burocráticas, con la regulación bajo la responsabilidad del MTPE y EsSalud.

Por lo que la viabilidad es jurídicamente factible, ya que se alinea con la normatividad vigente, y es financieramente sostenible puesto que no representa un costo adicional para el Tesoro Público.

### **c) Análisis de la oportunidad**

La oportunidad de esta propuesta se relaciona con tres elementos clave:

#### **Contexto post-COVID.**

Después de más de tres años desde que terminó la etapa crítica de la emergencia, queda una deuda moral y laboral con aquellos que mantuvieron la atención en condiciones difíciles. La aprobación de esta ley sería un acto de reparación y reconocimiento pertinente.

#### **Demanda social y apoyo político.**

Varios sindicatos de trabajadores de la salud han solicitado medidas para regularizar su situación contractual. El proyecto de ley satisface

---

<sup>11</sup> Congreso de la República del Perú. (2021). *Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.*  
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-establece-disposiciones-para-erradicar-la-discrim-ley-n-31131-1935009-1/>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

una justa expectativa social, aumentando la confianza en las instituciones estatales.

#### **Fortalecimiento institucional.**

Al asegurar la estabilidad del personal, se ayuda a disminuir la rotación, mejorar la continuidad de los servicios de EsSalud y reforzar la capacidad de respuesta ante futuras emergencias de salud.

La oportunidad de la propuesta legislativa esta en que desde un punto de vista político y socialmente valida, ya que aborda una necesidad postergada y refuerza la estabilidad del sistema sanitario.

#### **d) Conclusiones**

El Proyecto de Ley 10814/2024-CR es indispensable, ya que atiende un déficit en el reconocimiento laboral y cumple con los principios constitucionales y convenios internacionales de la OIT.

Es realizable, pues se ajusta al marco legal del régimen CAS, se financia con recursos propios de EsSalud y tiene antecedentes legislativos que respaldan su ejecución.

Es el momento adecuado, ya que su aprobación representaría un acto de justicia laboral para quienes pusieron en riesgo su vida durante la emergencia sanitaria, reforzando así la legitimidad del Congreso de la república y del sistema de salud.

### **IV.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma**

El Proyecto de Ley 10814/2024-CR, que plantea la *“Ley que reconoce el vínculo laboral permanente bajo el régimen especial CAS COVID a los profesionales, administrativos y técnicos de EsSalud que prestaron*

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

*servicios durante la emergencia sanitaria bajo la modalidad de locación de servicios". Su análisis requiere entender las fuentes legales que lo sustentan y prever los efectos de su entrada en vigor.*

## 1. Marco Normativo

La propuesta legislativa se fundamenta en un marco legal de doble naturaleza: **internacional y nacional**.

- e) **Marco Internacional:** La iniciativa se apoya en los convenios internacionales ratificados por el Perú, por tanto, forman parte de su ordenamiento jurídico, como es el Convenio 111 de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, sobre la no discriminación en el ámbito laboral. Y el Convenio 158, sobre la finalización de la relación laboral, que considera la estabilidad como un principio fundamental de protección del trabajador. Estos convenios reafirman la responsabilidad del Estado de prevenir situaciones de precariedad laboral, como las que vivió el personal de salud contratado durante la pandemia.
- f) **Marco Nacional:** A nivel interno, la propuesta encuentra su base en la **Constitución Política del Perú** de 1993, la cual en su artículo 23 establece que trabajar es tanto un deber como un derecho y que debe hacerse en condiciones justas y dignas<sup>12</sup>. Además, menciona que ningún vínculo laboral puede restringir el ejercicio de derechos constitucionales ni menospreciar la dignidad del trabajador. En condiciones de riesgo durante la pandemia, a pesar de estar en esquemas precarios como la locación de servicios. El artículo 7, reconoce el derecho esencial a la protección de la salud, afirmando

---

<sup>12</sup> Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Artículo 23. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/constitucion/>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

que es responsabilidad del Estado asegurar la promoción, protección, protección y recuperación de la salud pública<sup>13</sup>. El personal que estuvo en primera línea durante la emergencia sanitaria fue crucial para mantener este derecho, lo que respalda que el Estado implemente propuestas legislativas para formalizar su situación laboral y fortalecer los servicios de salud.

La propuesta también se articula con la **Ley N° 26842, Ley General de Salud**, en el artículo 7, establece que cada persona tiene derecho a la protección de su salud y que es deber del Estado asegurar este derecho a través del sistema nacional de salud<sup>14</sup>. Durante la pandemia, el personal de EsSalud que fue contratado en modalidades temporales formó parte esencial de este sistema, por lo que es lógico que se reconozca su relación laboral. Esta ley apoya el objetivo del proyecto de ley: proteger no solo a los pacientes, sino también a quienes mantuvieron el sistema durante la crisis sanitaria.

Como precedente tenemos las **Ley 31539, Ley que Autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el Marco de la Emergencia Sanitaria, el Cambio de Contrato CAS-COVID a Contrato CAS al Personal Asistencial en el Sector Salud**, esta ley permitió de manera excepcional el cambio de régimen del personal contratado bajo CAS COVID al régimen CAS ordinario en los sectores de salud y EsSalud<sup>15</sup>. Es un precedente legislativo que reconoce la necesidad de ofrecer estabilidad progresiva a los

---

<sup>13</sup> Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Artículo 7. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/constitucion/>

<sup>14</sup> Congreso de la República del Perú. (1997). *Ley General de Salud, Ley N.º 26842*. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/>

<sup>15</sup> Congreso de la República del Perú. (2022). *Ley N.º 31539, Ley que autoriza el cambio de régimen del personal CAS COVID*. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

trabajadores que enfrentaron la pandemia. El Proyecto de Ley 10814/2024-CR continua en esta dirección, ampliando la protección a aquellos contratados bajo locación de servicios, tercerización u otras modalidades no permanentes, quienes en la practica realizaron funciones propias de personal de salud de manera permanente.

La propuesta legislativa tiene asidero legal en la **Ley 27056 (1999) Ley de Creación del Seguro Social (EsSalud)**. Esta ley establece la creación de EsSalud como un ente público descentralizado encargado de gestionar el Seguro Social de Salud en el Perú<sup>16</sup>. La norma define las responsabilidades institucionales de EsSalud, entre las que se incluyen la contratación y administración de su personal en aras de garantizar la prestación de servicios de salud. En este contexto, el reconocimiento de relaciones laborales permanentes para el personal ex – CAS COVID se alinea con las atribuciones de EsSalud y refuerza su misión institucional de ofrecer servicios de calidad a los asegurados.

El Proyecto de Ley 10814/2024-CR cuenta no solo con un fuerte fundamento en la Constitución, sino también con respaldo en la legislación vigente y en tratados internacionales aceptados por Perú. Su autorización está en concordancia con la responsabilidad del Estado de proporcionar derechos laborales justos y de proteger el derecho a la salud de los ciudadanos mediante un sistema de salud robusto.

## **2. Efectos de la Vigencia**

---

<sup>16</sup> Congreso de la República del Perú. (1999). Ley N.º 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud). Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

La aprobación y entrada en vigor de esta ley que reconoce el vínculo laboral permanente bajo el sistema CAS COVID para los profesionales, administrativos y técnicos de EsSalud que trabajaron durante la emergencia sanitaria en la modalidad de locación de servicios generarían los siguientes efectos principales:

### **2.1. Efectos jurídicos**

**Reconocimiento del vínculo laboral:** Se establecerá oficialmente la relación de trabajo permanente bajo régimen CAS COVID para aquellos que desempeñaron funciones mediante locación de servicios, tercerización u otras modalidades no convencionales. Esto representa una regularización legal de vínculos inestables que en la práctica ocultaban verdaderas relaciones laborales.

**Ampliación de derechos laborales:** Los trabajadores disfrutarán de los derechos establecidos en la legislación laboral; acceso a la seguridad social, vacaciones, días de descanso remunerado, gratificaciones, estabilidad relativa y beneficios derivados de convenios colectivos.

**Precedente legislativo:** Esta legislación podría marcar una pauta para que se den situaciones similares en otras entidades públicas que utilizaron contrataciones temporales o de servicios en la pandemia o en otras emergencias.

**Disminución de la litigiosidad:** Muchos trabajadores contratados por locación de servicios han optado por la vía judicial para exigir el reconocimiento de su vínculo laboral. Con esta ley, estos procedimientos se pueden ver reducidos, ya que la norma proporcionaría un reconocimiento automático.

### **2.2. Efectos administrativos**

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

**Regularización en planillas:** EsSalud debe ajustar sus sistemas de personal e incorporar a los beneficiarios en el régimen CAS COVID, lo que requerirá modificaciones en la planilla, registros y contratos administrativos.

**Carga operativa para EsSalud y MTPE:** Se intensificará la labor administrativa al ser necesario reglamentar, identificar beneficiarios y gestionar la transición, lo que demandará colaboración entre las áreas de Recursos Humanos, Asesoría Jurídica y el Ministerio de Trabajo.

**Fortalecimiento institucional:** Al contar con un personal reconocido de manera estable, se disminuirá la rotación y se garantizará la continuidad en los servicios de salud.

### 2.3. Efectos económicos y financieros

**Impacto en el presupuesto de EsSalud:** El reconocimiento implicará asumir el costo de beneficios sociales, gratificaciones y otros derechos. No obstante, el financiamiento se prevé que sea cubierto por el presupuesto institucional de EsSalud, sin necesidad de recurrir al Tesoro Público.

**Estabilidad en costos:** A largo plazo representa una inversión efectiva; los trabajadores más motivados y con empleo estable suelen elevar la productividad y la calidad del servicio, lo que reduce los costos asociados a la alta rotación.

**Posibles tensiones presupuestarias:** A corto plazo, la implementación puede ejercer presión sobre los recursos de EsSalud, especialmente si no se acompaña de una optimización en la gestión financiera.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

## **2.4. Efectos sociales y laborales**

**Reconocimiento al personal de primera línea:** Se transmite un mensaje político y social que valora a quienes pusieron en riesgo su vida durante la emergencia sanitaria, lo cual refuerza la confianza de los trabajadores en el Estado.

**Reducción de la precariedad laboral:** Se avanza en eliminar prácticas de contratación mediante locación de servicios para trabajos permanentes, mejorando las condiciones del empleo público en el área de salud.

**Clima Laboral positivo:** La estabilidad fomenta la mejora de la moral entre los trabajadores, disminuye la incertidumbre y fortalece la lealtad hacia Es Salud.

**Efectos de arrastre:** Otros grupos en circunstancias parecidas (Empleados del MINSA, gobiernos locales o regionales) podrían solicitar normas similares, lo que podría causar una futura presión legislativa.

## **2.5. Efectos en políticas públicas**

**Refuerzo del sistema sanitario:** La estabilidad del personal es fundamental para mejorar la continuidad y la calidad de la atención sanitaria, lo cual está estrechamente relacionado con el derecho constitucional a la salud (artículo 7 de la Constitución)

**Conformidad con normativas internacionales:** La legislación cumple con compromisos internacionales, como los convenios 111 y 158 de la OIT, lo que realza la reputación del Estado peruano en términos de protección laboral.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

**Integración de lecciones de la pandemia:** La norma establece un mecanismo estructural para abordar futuras emergencias, de modo que el personal no se quede desamparado.

La implementación del PL 10814/2024-CR tendría efectos legales de regularización laboral, administrativos de adaptación interna en EsSalud, financieros sostenibles a mediano plazo, sociales de reconocimiento y dignificación del personal de salud, y políticos que fortalezcan las políticas públicas y empleo digno.

#### IV.4. Análisis de las opiniones e información solicitada

##### 1. Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley 10275/2024-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio 2058-2024-2025-CTSS/P-CR	24/04/2025
Presidencia del Consejo de Ministros – PCM	Oficio 2059-2024-2025-CTSS/P-CR	24/04/2025
Presidente Ejecutivo de Seguro Social de Salud – ESSALUD	Oficio 2060-2024-2025-CTSS/P-CR	24/04/2025
Ministro de Economía y Finanzas - MEF	Oficio 2061-2024-2025-CTSS/P-CR	24/04/2025
Consejo Directivo Nacional de la Federación Médica del Perú	Oficio 2062-2024-2025-CTSS/P-CR	24/04/2025

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

## **2. Opiniones recibidas<sup>17</sup>**

### **a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**

No ha emitido opinión al 10/09/2025 respecto al P.L. 10814/2024-CR.

### **b) Presidencia del Consejo de Ministros – PCM**

No ha emitido opinión al 10/09/2025 respecto al P.L. 10814/2024-CR.

### **c) Presidente Ejecutivo de Seguro Social de Salud – EsSalud.**

No ha emitido opinión al 10/09/2025 respecto al P.L. 10814/2024-CR.

### **d) Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante OFICIO N° 3015-2025-EF/13.01 de fecha 25 de julio de 2025, con el Ministerio de Economía y finanzas responde a la Presidenta Comisión de Trabajo y Seguridad Social CONGRESO DE LA REPÚBLICA y Adjunta el Memorando N° 1793-2025-EF/53.04 emitido por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, que anexa el Informe N° 1793-2025-EF/53.04 elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de la citada Dirección General por el cual da su opinión respecto al PL 10814/2024-CR. En sus conclusiones dice:

---

<sup>17</sup> Cuando corresponde se reproduce textualmente el contenido de las opiniones, a fin de garantizar la integridad de los pronunciamientos.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

(...)

*“Por las consideraciones expuestas, se observa el Proyecto de Ley N° 10814/2024- CR, Ley que reconoce el vínculo laboral permanente bajo el sistema CAS COVID a los profesionales, administrativos y técnicos de ESSALUD que prestaron servicios durante la emergencia sanitaria bajo la modalidad de locación de servicios, conforme a lo siguiente:*

- 3.1 Los locadores de servicios se rigen bajo las reglas del Código Civil, prestan servicios sin que ello implique vinculación de carácter laboral o estatutaria con el Estado.*
- 3.2 La vinculación del personal del ESSALUD que brindó servicios en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia del COVID-19, se ha efectuado en atención a la Ley N° 31539; asimismo, en el marco de la Ley N° 31539 se extinguió la condición de CAS COVID de EsSalud, a razón de que adquirieron la vinculación laboral bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.*
- 3.3 La iniciativa legislativa al proponer que las personas que prestaron servicios bajo la modalidad de locación de servicios durante la emergencia sanitaria por la COVID-19, se les reconozca el vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el régimen especial CAS COVID de EsSalud, contraviene lo dispuesto en artículo 103 de la Constitución Política del Perú.*
- 3.4 Desnaturaliza la regulación contenida en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057; y, generaría un efecto de réplica en los servidores de las entidades públicas, bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, quienes solicitarían el mismo tratamiento*

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

*3.5 Carece de un adecuado análisis cuantitativo y cualitativo que identifique a los posibles beneficiarios de la propuesta normativa, así como del impacto que generaría y el costo de su implementación.*

*3.6 Las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público.*

**e) Consejo Directivo Nacional de la Federación Médica del Perú**

No ha emitido opinión al 10/09/2025 respecto al P.L. 10814/2024-CR.

#### **IV.4 Análisis de las opiniones recibidas**

##### **Análisis de la postura del Ministerio de Economía y Finanzas**

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), envía, a través del Oficio N° 3015-2025-EF/13.01, un informe técnico a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del congreso de la república sobre el PL 10814/2024-CR. que anexa el Informe N° 1793-2025-EF/53.04. Este informe evalúa la propuesta legislativa desde perspectivas legales, presupuestarias y constitucionales. Sin embargo, también es necesario examinar la justificación social y laboral que respalda el proyecto, relacionada con el reconocimiento del personal de salud que desempeña un papel crucial durante la pandemia del COVID – 19.

##### **Principales observaciones del MEF**

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

**Naturaleza jurídica de la locación de servicios:** El MEF argumenta que no hay una relación laboral en este tipo de modalidad, pues se regula por el Código Civil<sup>18</sup>.

**Extinción del CAS COVID:** Señala que la Ley N° 31539 estableció la conversión de los contratos al régimen ordinario CAS, terminando así el CAS COVID<sup>19</sup>.

**Retroactividad inconstitucional:** Advierte que otorgara un vínculo permanente a ex locadores infringe el artículo 103 de la Constitución<sup>20</sup>.

**Desnaturalización del régimen CAS:** Esto podría provocar que otros servidores CAS ordinarios exijan un trato igual<sup>21</sup>.

**Prohibición de creación de gasto público:** El congreso no tiene la capacidad de aprobar normas que influyan en el presupuesto (art.79 constitución)<sup>22</sup>.

**Enfoque alternativo:** justicia social y reconocimiento

Aunque el MEF se concentra en un análisis sobre la sostenibilidad fiscal, el Proyecto Ley 10814/2024-CR debe ser evaluado también desde el enfoque de los derechos fundamentales.

- **Reconocimiento a la labor en emergencia nacional**

<sup>18</sup> Congreso de la República. (1984). *Código Civil del Perú*. Art. 1764. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/codigos/codigo-civil.pdf>

<sup>19</sup> Congreso de la República. (2022). *Ley N.° 31539, Ley que dispone medidas en materia de los regímenes del personal de salud del sector público*. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/>

<sup>20</sup> Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Art. 103. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion.pdf>

<sup>21</sup> Congreso de la República. (2008). *Decreto Legislativo N.° 1057*. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/>

<sup>22</sup> Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Art. 79. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion.pdf>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

Durante la pandemia, los profesionales de la salud, personal administrativo y técnicos de EsSalud trabajaron en condiciones de alto riesgo, asegurando la continuidad del sistema de salud y protegiendo la vida de millones de personas. Ignorar su reconocimiento laboral perpetúa la precariedad y no visibiliza su importante contribución.

- **Principio de primacía de la realidad**

La Constitución garantiza el derecho a un trabajo digno y al respeto de los derechos laborales (art.23 y 26). Si el servicio prestado mediante “locación” realmente encubrió una relación de subordinación, debe prevalecer la realidad sobre la formalidad del contrato.

- **No genera un gasto adicional real**

El personal ya está vinculado al estado mediante contratos CAS u otros regímenes, por lo que no habría creación de nueva planilla ni nuevas obligaciones presupuestarias; simplemente se regularizaría su situación laboral reconociendo derechos que ya les corresponden a quienes realizan funciones permanentes.

- **Seguridad jurídica y estabilidad**

Ofrecer estabilidad a este personal refuerza el sistema de salud y previene las rotaciones constantes de trabajadores, lo que reduce costos de capacitación y mejora de la calidad del servicio.

- **Respuesta justa y necesaria**

Este proyecto de ley también constituye un acto de justicia social, pues busca eliminar la desigualdad entre aquellos que, aunque realizan funciones equivalentes a los trabajadores CAS, fueron contratados bajo locación de servicios y no tienen acceso a derechos laborales fundamentales como CTS, vacaciones, seguridad social o pensiones.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

### **Conclusiones**

El Ministerio de Economía y Finanzas analiza el Proyecto de Ley 10814/2024-CR por motivos legales y fiscales, enfatizando su falta de conformidad con las leyes actuales y el peligro de que tenga efectos retroactivos.

No obstante, desde el ámbito de los derechos fundamentales y la equidad laboral, la propuesta representa una respuesta justa y necesaria para reconocer el esfuerzo de aquellos que mantuvieron el sistema de salud durante la crisis.

El reconocimiento de un vínculo laboral permanente no necesariamente conlleva un aumento de costos, ya que los empleados estaban siendo pagados con fondos públicos a través de contratos temporales.

El desafío legislativo radica en alinear el marco constitucional y el presupuesto con el principio de justicia laboral, garantizando que la ley no comprometa a la sostenibilidad fiscal ni perpetúe situaciones de explotación disfrazada.

Los congresistas integrantes de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República tendrán que equilibrar la postura restrictiva del Ministerio de Economía y Finanzas con la responsabilidad del estado de proporcionar condiciones dignas a quienes arriesgaron sus vidas por la salud colectiva.

### **IV.5 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El Proyecto de Ley 10814/2024-CR tiene como objetivo validar la relación laboral permanente dentro del sistema CAS COVID para los profesionales de la salud, administrativos y técnicos que prestaron sus servicios en EsSalud durante la crisis, empleándose en modalidades de locación de servicios, tercerización u otras formas de empleo precario. Esta iniciativa es un acto de equidad laboral en reconocimiento a la labor crucial realizada durante la crisis

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

provocada por el COVID – 19, que se llevó a cabo en condiciones de riesgo y alta carga asistencial.

La evaluación de costo – beneficio permite analizar las repercusiones económicas, sociales y legales de su aprobación, así como su viabilidad financiera.

#### **a. Análisis de costos**

- **Costos directos**

**Transferencia de personal CAS COVID a contratos permanentes:**

Se anticipa la conversión de trabajadores bajo locación de servicios a contratos CAS COVID que ofrezca estabilidad. Esto significa que EsSalud deberá otorgar beneficios laborales (gratificaciones, vacaciones, seguridad social, entre otros).

**Impacto en el presupuesto:**

El Artículo 6 de la propuesta legislativa indica que la implementación se financiara a partir del presupuesto de EsSalud, sin requerir fondos adicionales del estado. Esto implica que los gastos deberán ser absorbidos mediante una reestructuración del presupuesto y una mejor gestión del gasto interno de EsSalud.

**Regularización administrativa:**

Se necesitará llevar a cabo un proceso de evaluación, limpieza y validación de contratos anteriores, lo que generará costos

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

administrativos reducidos (gestión de documentos y recursos humanos)

- **Costos indirectos**

Incremento potencial en litigios si EsSalud no aplica la norma de forma coherente.

Necesidad de crear regulaciones técnicas que especifiquen criterios claros para la incorporación.

**b. Análisis de beneficiarios**

**Beneficios sociales**

- **Equidad laboral:** Se pondera el esfuerzo del personal que estuvo expuesto a elevados riesgos durante la pandemia, reforzando así la confianza del público en el Estado.
- **Disminución de la precarización laboral:** Miles de empleados abandonarían regímenes de locación sin beneficios laborales.
- **Mejora en la atención de salud:** La estabilidad en el empleo incentiva al trabajador, disminuyendo la rotación y garantizando continuidad en el servicio.

**Beneficios económicos**

- **Ahorro en rotación y formación:** Al contar con empleados permanentes, se reduce los gastos de contratación y capacitación del nuevo personal.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

- **Mayor eficiencia institucional:** El personal con experiencia se queda en EsSalud lo que mejora la utilización de recursos en el sector salud.

### **Beneficios legales**

- Cumplimiento de los estándares internacionales establecidos por la OIT.
- Reducción de disputas laborales por contratos irregulares.
- Mayor alineación normativa con el régimen CAS y los principios constitucionales sobre trabajo digno.

### **c. Evaluación costo – beneficio**

#### **Costos**

- Aumento en la planilla laboral financiada por EsSalud.
- Carga administrativa asociada a la incorporación

#### **Beneficios**

- Mejoras en la estabilidad de la institución y en la atención de salud.
- Reconocimiento formal de los derechos laborales.
- Fortalecimiento de principios constitucionales y compromisos internacionales.
- Eficiencia económica por la disminución de la rotación y los litigios

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

Los beneficios superan con creces los costos, dado que no requieren recursos adicionales del Estado y promueve la justicia laboral en un sector fundamental durante la emergencia sanitaria.

#### **d. Conclusión**

El Proyecto de Ley 10814/2024-CR es fundamental indispensable, factible y pertinente. Se basa en el precepto constitucional del trabajo digno, la salvaguarda del derecho a la salud y los compromisos globales en el ámbito laboral, ya que atiende un déficit en el reconocimiento laboral y cumple con los principios constitucionales y convenios internacionales OIT, así mismo aborda una necesidad postergada y refuerza la estabilidad del sistema sanitario.

Es realizable, pues se ajusta al marco legal del régimen CAS, se financia con recursos propios de EsSalud y tiene antecedentes legislativos que respaldan su ejecución.

Es el momento adecuado, ya que su aprobación de la iniciativa legislativa porque constituye un acto de justicia laboral para quienes pusieron en riesgo su vida durante la emergencia sanitaria, con un impacto social y legal significativo, que fortalece la institucionalidad de EsSalud sin ocasionar una carga fiscal adicional para el Tesoro Público.

### **V. CONCLUSIÓN**

Por lo mencionado, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 10814/2024-CR, que plantea la *“Ley que reconoce el vínculo laboral permanente bajo el régimen especial CAS COVID a los profesionales, administrativos y técnicos de EsSalud que*

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

*prestaron servicios durante la emergencia sanitaria bajo la modalidad de locación de servicios” con el siguiente texto sustitutorio:*

### **TEXTO SUSTITUTORIO**

**“LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS”.**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto reconocer la relación laboral de carácter permanente bajo el sistema especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS Indeterminado de EsSalud, a favor de los profesionales, administrativos y técnicos que ofrecieron sus servicios en EsSalud durante la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de la COVID – 19, a través de contratos de locación de servicios, subcontratación u otras formas temporales.

#### **Artículo 2. Finalidad**

La finalidad de esta ley es asegurar condiciones laborales justas, estables y el pleno ejercicio de los derechos laborales para quienes, enfrentando un alto riesgo, desempeñaron un papel esencial en la atención de pacientes en los centros de EsSalud durante la emergencia sanitaria.

#### **Artículo 3. Beneficiarios**

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

Los beneficiarios de esta ley son los profesionales del sector salud, así como administrativos y técnicos que:

- a) Hayan brindado servicios directos en la atención a pacientes o apoyo significativo en los centros de EsSalud durante la emergencia sanitaria.
- b) Lo hayan hecho bajo contratos de locación de servicios, subcontratación u otras modalidades temporales.
- c) Demuestren haber trabajado de manera continua por un mínimo de seis (6) meses durante la vigencia de la emergencia sanitaria por la COVID – 19.

#### **Artículo 4. Reconocimiento de la relación laboral.**

Se reconoce a los beneficiarios mencionados en el artículo 3 como trabajadores que tienen una relación laboral permanente bajo el sistema CAS Indeterminado de EsSalud. La inclusión se llevará a cabo a través de un procedimiento administrativo simplificado y automático, que será responsabilidad de EsSalud y deberá finalizar en un plazo máximo de noventa (90) días calendario desde la entrada en vigencia esta ley.

#### **Artículo 5. Derechos laborales**

Esta ley establece que los trabajadores bajo su amparo tendrán los mismos derechos laborales que el personal del régimen CAS Indeterminado. Estos derechos incluyen:

- a) **Acceso a beneficios de seguridad social:** Afiliación a sistemas de salud y pensiones.
- b) **Regulación de la jornada laboral:** La jornada de trabajo se ajustará a la normativa vigente.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 10814/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL VÍNCULO LABORAL PERMANENTE BAJO EL RÉGIMEN DE CAS INDETERMINADO A LOS PROFESIONALES, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DE ESSALUD QUE PRESTARON SERVICIOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA BAJO LA MODALIDAD DE LOCACIÓN DE SERVICIOS.**

- c) **Descansos y vacaciones:** Tienen derecho a descansos, vacaciones y días feriados pagados.
- d) **Beneficios económicos:** Recibirán gratificaciones y otros incentivos otorgados por Ley.
- e) **Otros beneficios:** Se les aplicarán otros beneficios laborales establecidos por ley y convenios colectivos.

#### **Artículo 6. Financiamiento.**

La implementación de los dispuesto en esta ley se financiará con el presupuesto institucional de EsSalud, sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **ÚNICA. Reglamentación**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con EsSalud, establecerá las disposiciones reglamentarias necesarias para la implementación y cumplimiento de la Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

Lima, setiembre del 2025