

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

**COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025**

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Oficio 158-2024-PR, mediante el cual la presidenta de la República observa la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, a fin de precisar las condiciones del personal de suplencia para ser contratado a plazo indeterminado (la autógrafa) originada en el Proyecto de Ley 3254/2022-CR.

**1. Situación procesal**

**1.1 Antecedentes procedimentales**

La autógrafa observada tiene origen en el Proyecto de Ley 3254/2022-CR. Fue enviado e ingresó el 13 de octubre de 2022 a la Comisión 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.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en su vigésima cuarta sesión ordinaria realizada el 15 de diciembre de 2023, acordó por unanimidad la INHIBICIÓN respecto al proyecto legislativo materia de dictamen. Como argumento principal señaló que:

[...] el tema de contratos de suplencia desde una óptica de los derechos humanos y laborales, tal como está expuesto en la exposición de motivos y en la fórmula legal del Proyecto de Ley 3254/2022-CR no puede considerarse como materia de estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República [...] En este contexto, consideramos, que los temas laborales desde la óptica de los

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

derechos del trabajador, en este caso los contratos de suplencia, son materia exclusiva de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

La CTSS, en la quinta sesión ordinaria realizada el 3 de octubre de 2023, acordó por mayoría aprobar el proyecto legislativo con texto sustitutorio.

En sesión plenaria realizada el 12 de junio de 2024, el Pleno del Congreso de la República, aprobó por mayoría el texto sustitutorio presentado en sala por el presidente de la CTSS. En esta sesión se acordó la exoneración de la segunda votación.

Posteriormente, con fecha 22 de julio de 2024, el presidente del Congreso de la República remitió la autógrafa correspondiente (Sobre 245) a la Presidencia de la República.

Mediante Oficio 158-2024-PR, fechado el 18 de julio de 2024, la presidente de la República observó la autógrafa de ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política. La observación fue decretada e ingresó el 25 de enero de 2024 a la CTSS, como única comisión dictaminadora.

## **2. Contenido de la observación formulada a la autógrafa de ley**

La observación formulada por la presidente de la República a la autógrafa de ley comprende los siguientes aspectos:

### **2.1 Vulneración de la intangibilidad de los recursos del régimen contributivo de la seguridad social en salud.**

Señala que la finalidad principal de ESSALUD es administrar el régimen contributivo de seguridad social en salud, el cual no se financia con fondos del Tesoro Público, sino con fondos propios que provienen principalmente de los aportes de asegurados o de las empresa o entidades empleadoras por cuenta de éstos, por lo que todo cambio imprevisto implicaría una mayor asignación presupuestal que vulnera la autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable de ESSALUD.

Destinar sus recurso para otro fin que no sea el otorgamiento de prestaciones que ofrece, resultaría en una vulneración del: i) artículo 12 de la Constitución Política del Perú, artículo 11 de la Ley 27056 y artículo 39 de la Ley 29158, en cuanto a la intangibilidad de los fondos de

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

ESSALUD; y, ii) artículo 8 de la Ley 26790 y artículo 117 del Reglamento de la Ley 29344, en cuanto al deber de uso adecuado de sus recursos que deben garantizar la liquidez suficiente para cumplir con su propósito antes referido.

La autógrafa configura las siguientes consecuencias:

a) Impacto Financiero y Presupuestario: se generaría una carga financiera significativa para ESSALUD, al obligar a la entidad a contratar a un gran número de personas, sin tener en cuenta acciones administrativas previstas durante el año fiscal. Se desestabilizaría el presupuesto asignado que también podría llevar a la necesidad de recortar otros recursos esenciales, afectando la calidad del servicio prestado y el propósito de ESSALUD respecto del régimen contributivo de seguridad social en salud, razón por la que se establece la intangibilidad de sus fondos

b) Desajuste en la planificación de recursos humanos: ESSALUD planifica sus recursos humanos basándose en normativa vigente y en necesidades operativas actuales. La implementación de las propuestas obligaría a la entidad a alterar drásticamente su planificación y gestión de personal, lo cual podría resultar en una sobrecarga de personal en áreas y una distribución ineficiente de los recursos humanos disponibles.

**2.2 Vulneración del principio de mérito en el empleo público y de las reglas de acceso, siendo que -además- no se disponen de plazas adicionales**

La autógrafa de ley contraviene los principios de mérito e igualdad de condiciones para acceder al empleo público. Si bien la Constitución Política del Perú no contiene enunciado en su catálogo de derechos el "derecho de acceso a la función pública y el derecho de ascenso en condiciones de igualdad", el Tribunal Constitucional (TC) ha determinado que la carrera pública es un bien jurídico constitucional que se desprende del artículo 40 de la Norma Fundamental:

"d.1.) La carrera administrativa como bien jurídico constitucional. Los demandantes sostienen que el artículo 15. 0 de la Ley Marco del Empleo Público omite incluir el derecho de los servidores públicos a la carrera administrativa que la Constitución Política del Estado garantiza en su artículo".

Asimismo, el TC ha reconocido que el derecho de acceso a la función pública y el derecho de ascenso, en condiciones de igualdad, conforman nuestro ordenamiento constitucional y, concretamente, el sistema de derechos constitucionales, porque está reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los que el Estado peruano es parte. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos ratificados por el Perú, reconocen el derecho de acceso a la función pública en igualdad de condiciones.

## **PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

El primero de los mencionados tratados establece en el literal c) del artículo 25 lo siguiente: "Artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (—) c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país." Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el literal c) del inciso 1 del artículo 23 lo siguiente: "Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (—) c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

En otro pronunciamiento más reciente, el TC ha señalado lo siguiente: (...), el ingreso del personal con vínculo laboral indeterminado, en la Administración Pública, necesariamente ha de efectuarse a partir de criterios estrictamente meritocráticos, a través de un concurso público y abierto. Esto significará contar con personal que labore coadyuvando de la manera más efectiva, eficiente y con calidad en los diversos servicios que el Estado brinda a la sociedad, toda vez que la persona que resulte ganadora de un concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada, llevado a cabo con rigurosidad, debe ser idónea para realizar las funciones para las cuales será contratada, lo que, a su vez, repercutirá en beneficio de la población. (...).

### **2.3 Vulneración del principio de irretroactividad de leyes y de seguridad jurídica**

De otro lado, cabe mencionar que la propuesta contenida en la única disposición complementaria final de la autógrafo de ley se refiere a la Ley 31549, que modificó la décima disposición complementaria final de la Ley 31125 y constituye el texto vigente de dicha disposición, para "precisar" sobre la aplicación de la misma que es aplicable al personal administrativo de ESSALUD, con lo cual, da a entender que dicho personal en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, que mantenga vínculo laboral por dos (2) años continuos o tres (3) discontinuos y haya ingresado a ESSALUD mediante concurso público, pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen. Ahora bien, sobre la técnica legislativa utilizada, se tiene que al utilizar el término "precisar", se pretende la aplicación de propuesta con eficacia retroactiva respecto a un derecho regulado en la Ley 31549 vigente desde el 10 de agosto de 2022, lo cual contraviene el principio de irretroactividad de leyes reconocido en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, y sobre el cual se ha pronuncia el TC:

a) En la sentencia recaída en el Expediente 2006-2004-ANTC, el TC señala que "Las leyes no tienen efecto retroactivo, salvo en materia penal cuando favorecen al reo. Este principio constituye una garantía para los ciudadanos.

b) En la sentencia recaída en el Expediente 0014-2003-AUTC, el TC señala que "la aplicación retroactiva de una norma jurídica que altere derechos adquiridos y situaciones

## **PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

jurídicas consolidadas contraviene los principios de seguridad jurídica y confianza legítima". Así, se tiene que el TC se pronunció sobre la irretroactividad de las leyes en el contexto administrativo y laboral, señalando que las leyes nuevas no deben alterar derechos adquiridos ni expectativas legítimas generadas bajo la legislación anterior.

### **2.4 Falta de justificación**

La Autógrafa de Ley no ha tomado en consideración el impacto y efecto que tendrá en la afectación de los demás ciudadanos puesto que la norma atentaría contra diversos principios constitucionales como el acceso al servicio público en igualdad de oportunidades y los principios de méritos y capacidad de las personas, por lo que la medida aprobada no garantizaría la razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad que debe contener toda iniciativa legislativa. En ese sentido, sin mayor justificación no es posible concluir que la contratación de personal de suplencia sin vínculo laboral actual fortalecería los derechos de los trabajadores, no siendo razonablemente justificado el análisis del legislador únicamente en relación al costo económico de la medida, sino que además debe considerar su impacto respecto a la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso el acceso a la función pública en igualdad de condiciones y bajo el principio de mérito.

### **2.5 Afectación al principio de coherencia normativa**

Respecto al principio de coherencia normativa establecido por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 48 de la Sentencia recaída en el Expediente 047-2004-AITTC, se señala: ". De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la coherencia normativa. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman. Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario. Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".

## **3. Marco normativo**

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26842, Ley General de Salud.
- Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- Ley 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de la Salud.
- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 009-97-SA, y sus modificatorias.
- Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- 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.
- Ley 31549, Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

#### **4. Análisis de la observación formulada a la autógrafa de ley**

Para emitir pronunciamiento es fundamental identificar el argumento central sobre el cual se edifica la fundamentación de la observación, así como el *telos* de la autógrafa aprobada por el Congreso de la República.

El Poder Ejecutivo advierte, fundamentalmente, la afectación o transgresión de las leyes: 26790, 27506, 27803, 28175, 30057, Decretos Legislativos 1023 y 728; así como la transgresión de los artículos constitucionales 12, referido a la intangibilidad de los fondos y recursos de la seguridad social, y 103, sobre la irretroactividad de la ley.

La autógrafa -según la fundamentación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3254/2022-CR- tiene un razonamiento lógico inverso, porque busca corregir un acto de exclusión cometido en forma involuntaria en el texto de la Ley 31549, que afecta a un considerable número de trabajadores de salud, el cual sería contrario a lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Constitución Política.

#### **4.2 Análisis de los aspectos que contiene la observación.**

Corresponde, por consiguiente, determinar si, como afirma el Poder Ejecutivo, la decisión del Congreso de la República contenida en la autógrafa que origina el presente dictamen, contraviene las leyes antes listadas, así como los artículos 12 y 103 de la Constitución política.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

**4.2.1 Vulneración de la intangibilidad de los recursos del régimen contributivo de la seguridad social en salud.**

Se afirma en la observación que la finalidad principal de ESSALUD es administrar el régimen contributivo de seguridad social en salud, el cual no se financia con fondos del Tesoro Público, sino con fondos propios que provienen de los aportes de asegurados o de empresas o entidades empleadoras, por lo que todo cambio imprevisto implicaría mayor asignación presupuestal que vulnera la autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal de ESSALUD. Por tanto, destinar sus recursos para otro fin que no sea el otorgamiento de prestaciones que ofrece vulnera el artículo 12 de la Constitución Política del Perú.

Este argumento no es exclusivo de la observación. En realidad, el Poder Ejecutivo lo presentó al Congreso de la República a través de la opinión institucional del Ministerio de Trabajo remitida con Oficio 0411-2022-MTPE/4 al que adjuntó el informe 14-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2023 suscrito por la Gerencia de Normativa y Asuntos Administrativos de ESSALUD, así como la opinión de la Gerencia Central de Gestión Financiera.

La CTSS -aunque con distinta conformación y Mesa Directiva- al emitir el dictamen que recomendó aprobar el Proyecto de Ley 3254/2022-CR, ANÁLIZÓ técnicamente este extremo de la observación y lo DESESTIMÓ por no encontrar elementos objetivos que justifiquen su recibo. Es decir, prevaleció la necesidad institucional de enmienda por la exclusión involuntaria que el propio Congreso de la República realizó con 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.

Por consiguiente, desde una perspectiva institucional, corresponde a esta Comisión ratificar a plenitud los fundamentos constitucionales, laborales, sociales, sobre todo, la vocación humanista y reivindicativa que contiene el proyecto de ley precitado, así como su respectivo dictamen, recomendando a la asamblea plenaria la misma ratificación. Ello, dentro del marco establecido por el plan de trabajo de la CTSS 2024-2025, instrumento orientador que define con meridiana claridad a los derechos laborales como derechos humanos.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

Adicionalmente, es preciso agregar que el Congreso de la República mantiene un constante reconocimiento o fortalecimiento de los derechos laborales en el país, fundamentalmente de los trabajadores de EsSalud, eliminando la discriminación laboral. En esta perspectiva se han aprobado diversas leyes -vigentes y aplicadas por las entidades adscritas al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-, sin algún problema o cuestionamiento sobre su constitucionalidad. Entre las principales tenemos:

- **Ley 31125**, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.
- **Ley 31131**, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- **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.
- **Ley 31549** – Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

**Para la CTSS este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA en el texto aprobado por el Congreso de la República.**

**4.2.2 Vulneración del principio de mérito en el empleo público y de las reglas de acceso, siendo que -además- no se disponen de plazas adicionales**

Considera el Poder Ejecutivo que la autógrafa de ley contraviene los principios de mérito e igualdad de condiciones para acceder al empleo público. Si bien la Constitución Política del Perú no contiene enunciado en su catálogo de derechos el "derecho de acceso a la función pública y el derecho de ascenso en condiciones de igualdad", el Tribunal Constitucional (TC) ha determinado que la carrera pública es un bien jurídico constitucional que se desprende del artículo 40 de la Norma Fundamental.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

Sobre este aspecto la CTSS considera incorporar las siguientes precisiones:

- Entre las sentencias del Tribunal Constitucional ofrecidas en la observación, destaca la recaída en el expediente 025-2005-AI/TC referida al ingreso a la administración pública que debe ocurrir bajo el imperio del principio de mérito, lo cual es incuestionable por esta Comisión. Recordemos que el Congreso de la República aprobó la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013. Sobre su vigencia y alcances no se centra la democrática discusión tratada mediante el presente dictamen.

- Los trabajadores de salud en la condición de suplencia comprendidos en la Ley 31549 y aquellos que resultaron involuntariamente excluidos de sus alcances, participaron en concursos públicos de méritos, es decir, se sometieron a etapas evaluativas ganando el derecho a ocupar las plazas de suplencia como resultado de estas. El propio texto de la autógrafa observada exige, en su única disposición complementaria final, el acceso por concurso público:

Se precisa 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. Resaltado y subrayado son nuestros.

Siendo así, resultaría arbitrario y adverso al principio de igualdad de oportunidades, invocado por el Poder Ejecutivo, obligar a los trabajadores de la salud o a cualquier trabajador someterse a dos procesos concursales o evaluativos para acceder a un puesto laboral. En concreto, implica vaciar de contenido el principio de igualdad de oportunidades, situación intolerable por la CTSS y por el propio Congreso de la República, pilar de la institucionalidad democrática.

**Para la CTSS este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA en el texto aprobado por el Congreso de la República.**

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

**4.2.3 Vulneración del principio de irretroactividad de leyes y de seguridad jurídica**

Señala la observación que la técnica legislativa utilizada en la única disposición complementaria final de la autógrafa de ley recurre al término "precisar", con el cual se pretende su aplicación con eficacia retroactiva respecto a un derecho regulado en la Ley 31549 vigente desde el 10 de agosto de 2022, contraviniendo el principio de irretroactividad de leyes reconocido en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

Sobre el particular este Congreso de la República aprobó 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. Su texto dispositivo establece lo siguiente:

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

Modificar la décima disposición complementaria final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma.

**Artículo 2. Modificación de la décima disposición complementaria final de la Ley 31125**

Modifícase la décima disposición complementaria final de la Ley 31125, en los siguientes términos:

**"DÉCIMA. Personal de suplencia de EsSalud**

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".

Hemos señalado que la modificación de la décima disposición complementaria creó una situación de desigualdad entre los trabajadores de EsSalud en condición de suplencia, al disponer que pasaban el régimen del contrato a contrato a plazo indeterminado quienes mantengan vínculo laboral por dos años continuos o tres discontinuos.

La simple lectura de la norma permite advertir que la exigencia de dos años continuos o tres discontinuos no tiene razones objetivas que lo sustenten. Porque fueron dos y no uno o tres años continuos o porque no se tomó como parámetro el período de prueba previsto por el Decreto Legislativo 728. Evidentemente, la

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

arbitrariedad del plazo bajo comentario generó la exclusión de muchos trabajadores que no lograron satisfacerla, creando la Ley 31549 una situación de clara discriminación laboral que el Poder Ejecutivo no logra advertir y que el Congreso de la República tampoco lo hizo en su momento.

El parlamento ha recibido del pueblo el mandato representativo que le permite legislar y controlar al poder político. De este mandato deriva la función legislativa, en cuya virtud, tiene facultades para crear, modificar, interpretar o derogar la ley. Justamente, la autógrafa simplemente modifica la Ley 31549 y, con ello, de ninguna manera afecta la seguridad jurídica del país como se afirma en forma inquietante el Poder Ejecutivo en el texto de la observación.

Además, la modificación de la norma vigente tiene un fin noble, justo incardinado con el macro principio constitucional previsto en el artículo 1 de la Constitución Política, según el cual la defensa de la persona humana y su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado, quedando proscrita toda forma de desigualdad subjetiva que se convierte en discriminatoria.

**Para la CTSS este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA en el texto aprobado por el Congreso de la República.**

#### **4.2.4 Falta de justificación para aprobar la autógrafa**

Sostiene el Poder Ejecutivo que la autógrafa aprobada no garantizaría la razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad que debe contener toda iniciativa legislativa. Con falta de justificación no es posible concluir que la contratación de personal de suplencia sin vínculo laboral actual fortalecería los derechos de los trabajadores. **Debe considerarse el impacto respecto a la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso el acceso a la función pública en igualdad de condiciones y bajo el principio de mérito.** Resaltado y subrayado son nuestros.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

Este argumento también fue presentado mediante la opinión institucional del Ministerio de trabajo antes glosada, rechazado por la CTSS y por el Congreso de la República.

En esta estación procedimental el Poder Ejecutivo insiste en hacer prevalecer la defensa, preservación y protección del acceso a la función pública en igualdad de condiciones y bajo el principio de mérito, sobre la defensa de los derechos laborales -derechos humanos- y la proscripción de la discriminación laboral que, reiteramos, inspira la autógrafa observada. De manera tácita reclama la aplicación del test de proporcionalidad.

Los elementos del test de proporcionalidad son:<sup>1</sup>

**a) Idoneidad.** Consiste en "la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador. Se trata del análisis de una relación medio-fin".

**b) Necesidad.** Consiste en el análisis sobre la existencia de medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean en menor medida respecto del medio utilizado.

**c) Proporcionalidad en sentido estricto.** Consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho fundamental.

La CTSS considera que la ponderación del derecho de acceso a la función pública frente a la defensa de la dignidad del trabajador -persona humana- mediante el referido test no resulta necesaria, por cuanto nuestro ordenamiento constitucional ha sido edificado sobre el macro principio derecho establecido por el artículo 1 de la Carta Magna el cual establece que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Por tanto, habiéndose fundamentado sustancialmente que el Congreso de la República -gracias al Proyecto de Ley 3254/2022-CR- logró

---

<sup>1</sup> GRANDEZ CASTRO, Pedro, El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano, p. 14, 16 y 23. Versión digital en:  
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/394/268>.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

advertir que al aprobar la Ley 31549, creó cierta desigualdad discriminatoria en los derechos laborales, la enmienda inmediata debe prevalecer sobre cualquier norma o exigencia institucional, máxime, si como hemos señalado dichos trabajadores accedieron a su empleo mediante concurso público de méritos.

La fundamentación del dictamen es sumamente clara y taxativa:

[...] El tercer párrafo del artículo 23 precisa que «Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Se impone, así, una cláusula de salvaguarda de los derechos del trabajador, en concordancia con el artículo 1 de la Constitución, que estatuye que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Con ello, además, se permite que el principio de igualdad surta efectos, justamente, en una relación asimétrica, como la que se produce entre una empresa y un trabajador. Bajo este orden de ideas, la relación laboral entre ESSALUD y los trabajadores que no tenían contrato de suplencia vigente y que fueron excluidos de los alcances de la Ley 31549, muto, y se convirtió en una relación "Entidad - Proveedor de servicio". Esto porque, a partir de la publicación de la Ley 31549, ESSALUD ya no contrata trabajadores en condición de suplencia. Lo que hace colegir que, la percepción de respeto de su trabajo por parte del personal de suplencia no comprendido en la Ley 31549, haya sido dañada, lo cual menoscaba a la vez directamente su dignidad.

En la sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional, respecto del derecho a la igualdad, estableció que: "Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable"

Respecto a los trabajadores excluidos de la Ley 31549, podemos razonar que no hubo "igualdad ante la ley" ya que hubo un aspecto discriminador para aplicarla al personal en condición de suplencia: la mantención del vínculo laboral, por lo que la ley no fue aplicada por igual a todos los trabajadores en condición de suplencia.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. 008-2005-PI/TC, ha señalado que el principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral: hace referencia a la regla de no discriminación en materia laboral. En puridad, plantea la plasmación de la isonomía en el trato previsto implícitamente en el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución; el cual específicamente hace referencia a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo. La

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

igualdad de oportunidades -en estricto, igualdad de trato- obliga a que la conducta, ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria. En ese sentido, la discriminación en materia laboral aparece cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie), o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución.

Para reforzar las proposiciones anteriores, tenemos lo establecido en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución; el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; los artículos 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1° y 24°, de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3°, del Protocolo de San Salvador, y 1° y 3°, del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, todos ellos ratificados por el Perú, que constituyen parámetro de interpretación constitucional, donde se proscriben cualquier trato discriminatorio. Sin embargo, de la situación revisada con aquellos trabajadores en condición de suplencia que fueron beneficiados con la Ley 31549 y aquellos que no, se puede concluir que existió trato discriminatorio.

**Para la CTSS este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA en el texto aprobado por el Congreso de la República.**

#### **4.2.5 Afectación al principio de coherencia normativa**

Este aspecto de la observación busca respaldo en lo establecido por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 48 de la Sentencia recaída en el Expediente 047-2004-AITTC, sobre la unidad sistémica del orden jurídico y, entre otros aspectos, la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional.

Consideramos que el texto de la autógrafa no encuentra relación con los efectos señalados por el Poder Ejecutivo. Todo lo contrario, la precisión que realiza la autógrafa a la Ley 31549 para corregir la involuntaria exclusión de trabajadores en condición de suplencia de EsSalud, dota de completitud a su contenido -completa la regulación del objeto- fortaleciendo la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

**Para la CTSS este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA en el texto aprobado por el Congreso de la República.**

**5. Alternativas de pronunciamiento frente a la observación formulada a la Autógrafa de Ley**

De conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones tienen tres opciones para emitir pronunciamiento frente a la observación presidencial configurando un caso de *numerus clausus*<sup>2</sup>:

- **Allanamiento.** Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el presidente de la República y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

- **Insistencia.** Cuando la comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones, al mismo tiempo se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

- **Nuevo proyecto.** Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora al texto de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones formuladas. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

---

<sup>2</sup> Numerus clausus es una locución latina de uso actual, y frecuente, que podría traducirse como "relación cerrada", o "número limitado". Su significado actual es igual que el significado primitivo, y se usa para indicar que, ante una determinada lista o relación, bien de derechos, o de obligaciones, o bien de sujetos, etc., las normas que la regulan impiden que pueda alterarse dicha relación añadiendo una nueva unidad más, si es distinta de las predeterminadas inicialmente relacionadas.

**PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA, A FIN DE PRECISAR LAS CONDICIONES DEL PERSONAL DE SUPLENCIA PARA SER CONTRATADO A PLAZO INDETERMINADO. (PROYECTO DE LEY 3254/2022-CR).**

- a) Se aceptan las observaciones, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones formuladas.

#### **5. Pronunciamiento de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.**

Como se ha señalado precedentemente la no aceptación de las observaciones formuladas por la presidente de la República nos coloca en el ámbito de la insistencia pura o total.

En esa línea, los argumentos reseñados precedentemente advierten sobre la necesidad de aprobar la autógrafa observada.

#### **6. Conclusión**

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 79 y el literal b) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomiendan la **INSISTENCIA** en el texto íntegro de la de la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, a fin de precisar las condiciones del personal de suplencia para ser contratado a plazo indeterminado. (Proyecto de Ley 3254/2022-CR)

Dese cuenta.

Sala de Comisión

Lima, 5 de septiembre de 2024.