PL 2184/2021-CR
2436/2021-CR
3094/2022-CR
3344/2022-CR
4217/2022-CR

– PRESUPUESTO .....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:45 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 176 -2023 –PR

Lima, 2 de junio de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que regula la movilidad interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD). Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley que regula la movilidad interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD), contiene tres (3) artículos y una (1) disposición complementaria final, que establecen lo siguiente:

> «***Artículo 1.* Objeto de la Ley**
> *La presente ley tiene por objeto regular la movilidad interna del personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD) mediante ascenso (movilidad vertical), salarios (movilidad horizontal) y desplazamiento (movilidad espacial), con la finalidad de promover el desarrollo integral, las aspiraciones, la promoción de puestos de mayor nivel y responsabilidad, así como cerrar la brecha existente de falta de personal de atención en las diferentes redes asistenciales de dicha institución.*
>
> ***Artículo 2.* Ámbito de aplicación**
> *La presente ley es aplicable al personal profesional, técnico y auxiliar que labora en el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y redes asistenciales pertenecientes a esta institución.*
>
> ***Artículo 3.* Autorización para ascenso y cambio de grupo ocupacional**
> *El Seguro Social de Salud (ESSALUD), antes de convocar a concurso público de méritos abierto, debe convocar a un concurso de méritos transversal en el cual puede participar únicamente el personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD). Es nulo el concurso público de méritos abierto convocado si es que no se ha convocado previamente al concurso de méritos transversal.*
>
> *Cuando un personal de ESSALUD postule a un puesto de un grupo ocupacional o carrera diferente a la de su contrato, no le serán exigidos los años de experiencia general o específica en el grupo ocupacional al cual postula.*
>
> ***DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL***
>
> ***ÚNICA. Reglamentación***
> *El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Seguro Social de Salud (ESSALUD), en un plazo máximo de 60 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, aprueba la reglamentación y directivas correspondientes para su aplicación, previa opinión favorable de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)».*

[1] Sobre la base del Informe N° D000680-2023-PCM-OGAJ y el Informe N° 0545-2023-MTPE/4/8.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre el artículo 1 de la Autógrafa de Ley

El ascenso en la carrera y el cambio de grupo ocupacional se encuentran regulados dentro de la carrera administrativa en el capítulo III (artículos 16 al 20) del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público[2]; y en el capítulo V (artículos 42 al 66) del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 05-90-PCM, los cuales señalan, entre otros aspectos, que **el ascenso consiste en la promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos y siempre que existan plazas vacantes**, precisando que la progresión en la carrera administrativa implica asumir funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia y se efectúa a través de: (i) El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y, (ii) El cambio de grupo ocupacional. Además, cabe precisar que el proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional.

Así, **la Autógrafa de Ley pretende replicar las figuras de ascenso y cambio de grupo ocupacional (esta última, previsto en el artículo 3 de la Autógrafa de Ley), previstas de manera exclusiva para el personal del régimen del Decreto Legislativo N° 276, para el personal de ESSALUD, que se encuentra sujeto al régimen de la actividad privada, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Competitividad y Productividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR**; lo cual no tiene en consideración la naturaleza pública y privada de dichos regímenes laborales, respectivamente.

En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

> *"48. 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*

---

2 "CAPITULO III
DEL ASCENSO EN LA CARRERA

Artículo 16.- El ascenso del servidor en la carrera Administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos.

Artículo 17.- Las entidades públicas planificarán sus necesidades de personal en función del servicio y sus posibilidades presupuestales.

Anualmente, cada entidad podrá realizar hasta dos concursos para ascenso, siempre que existan las respectivas plazas vacantes.

Artículo 18.- Es deber de cada entidad establecer programas de capacitación para cada nivel de carrera y de acuerdo con las especialidades, como medio de mejorar el servicio público e impulsar el ascenso del servidor.

Artículo 19.- Periódicamente y a través de métodos técnicos, deberán evaluarse los méritos individuales y el desempeño en el cargo, como factores determinantes de la calificación para el concurso.

Artículo 20.- El cambio de grupo ocupacional, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes, no puede producirse a un nivel inferior al alcanzado, salvo consentimiento expreso del servidor".

competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional" (El subrayado es nuestro)

Por tanto, como consecuencia de no guardar armonía con la naturaleza pública y privada de los regímenes laborales regulados en el Decreto Legislativo N° 276 y el TUO del Decreto Legislativo N° 728, **la Autógrafa de Ley también contraviene el principio de coherencia normativa**, al pretender replicar figuras de la carrera administrativa para trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada e incorporar la autorización para que en el caso de los trabajadores de ESSALUD se pueda convocar a un concurso público cerrado antes de convocar a un concurso público abierto para el cambio de grupo ocupacional, desnaturalizando dichas figuras.

Sobre el artículo 3 de la Autógrafa

El artículo 3 señala que previo a un concurso público de méritos "abierto", ESSALUD debe convocar a un concurso de méritos donde participe únicamente el personal profesional, técnico y auxiliar de ESSALUD. Incluso, se señala que es nulo todo concurso que no cumpla con este requisito previo.

Al respecto, no se justifica, en el marco del artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que una norma diferencie a los trabajadores de ESSALUD sujetos a dichos regímenes laborales de los demás trabajadores sujetos a los mismos regímenes para la asignación de plazas, a través de la promoción interna. Por ello, **la Autógrafa es contraria al principio de igualdad, pues estaría legislando no por la naturaleza de las cosas sino por diferencia de las personas al no comprender a todos los trabajadores sujetos a los citados regímenes laborales.**

Sobre la falta de análisis cualitativo y cuantitativo

Por otro lado, de la revisión del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República que sustenta la Autógrafa de Ley bajo análisis se evidencia que carece de un análisis de los impactos cuantitativos y/o cualitativos que permitan determinar los costos para el Estado y demás actores comprendidos en el alcance de sus disposiciones, así como, los beneficios para el personal de ESSALUD y los usuarios del servicio que presta, así como para toda la sociedad, por lo que la referida Autógrafa de Ley carece de una adecuada justificación respecto a la conveniencia de su aprobación, en los términos señalados en la normatividad citada.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 2184/2021-CR,
2436/2021-CR,
3094/2022-CR,
3344/2022-CR
y 4217/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **junio** de **2023**

Pase a la Comisión de **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE REGULA LA MOVILIDAD INTERNA DE ASCENSO Y CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL PARA EL PERSONAL PROFESIONAL, TÉCNICO Y AUXILIAR DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD)

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la movilidad interna del personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD) mediante ascenso (movilidad vertical), salarios (movilidad horizontal) y desplazamiento (movilidad espacial), con la finalidad de promover el desarrollo integral, las aspiraciones, la promoción de puestos de mayor nivel y responsabilidad, así como cerrar la brecha existente de falta de personal de atención en las diferentes redes asistenciales de dicha institución.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable al personal profesional, técnico y auxiliar que labora en el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y redes asistenciales pertenecientes a esta institución.

Artículo 3. Autorización para ascenso y cambio de grupo ocupacional

El Seguro Social de Salud (ESSALUD), antes de convocar a concurso público de méritos abierto, debe convocar a un concurso de méritos transversal en el cual puede participar únicamente el personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD). Es nulo el concurso público de méritos abierto convocado si es que no se ha convocado previamente al concurso de méritos transversal.

Cuando un personal de ESSALUD postule a un puesto de un grupo ocupacional o carrera diferente a la de su contrato, no le serán exigidos los años de experiencia general o específica en el grupo ocupacional al cual postula.