CONGRESO DE LA REPÚBLICA
28 JUN 2023
16:59pm

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

OFICIO Nº 214 -2023 –PR Lima, 28 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 autoriza el nombramiento automático, gradual y progresivo de los trabajadores asistenciales de las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS) en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. De acuerdo con el artículo 1 de la Autógrafa de Ley, esta tiene por objeto continuar con el proceso de nombramiento automático, gradual y progresivo en el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismo públicos y los gobiernos regionales del personal asistencial de las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS), que se encuentre prestando servicios bajo el régimen del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR.

   Por su parte, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley autoriza el nombramiento antes mencionado, durante los años fiscales 2023 y 2024, siempre que el personal beneficiario no haya sido incluido en los procesos de nombramiento regulado por la Ley N° 30957, Ley que autoriza el nombramiento progresivo como mínimo del veinte por ciento (20%) de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1153 tuvieron vínculo laboral y fueron identificados en el marco de la Disposición Complementaria Final Nonagésima Octava de la Ley 30693.

   La Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley autoriza al MINSA, a sus organismos públicos y a los gobiernos regionales, durante el año fiscal 2023, a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a su presupuesto institucional. Para dichos efectos, las entidades mencionadas quedan exoneradas de lo dispuesto por los artículos 8 y 9 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

   La Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley establece que las modificaciones presupuestarias se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el MINSA, a propuesta de este último.

   Finalmente, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley autoriza al MINSA, a sus organismos públicos y a los gobiernos regionales a emitir y modificar los lineamientos, instrumentos normativos y documentos de gestión

[1] Sobre la base del Informe N° D000853-2023-PCM-OGAJ, Informe N° 0041-2023-EF/46.01 y el Informe N° 0626-2023-MTPE/4/8.

necesarios para el correcto cumplimiento de la Ley, de ser aprobada.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

Vulneración de los principios de competencia y separación de poderes

2. La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; entre otros, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización, conforme cita el artículo 1 de la precitada Ley.

   En dicho sentido, se advierte que la Autógrafa de Ley al disponer regulaciones que involucran el ingreso de personal al servicio público invade las competencias del Poder Ejecutivo, vulnerando el Principio de Competencia contenido en el Título Preliminar de la Ley N° 29158, que dice:

> ***"Artículo VI.- Principio de competencia***
> *1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*
> *2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas."*

En efecto, es la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos[2] la entidad competente en materia de gestión de recursos humanos del sector público, lo señalado guarda concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuyos artículos pertinentes dicen:

> ***"TÍTULO PRELIMINAR***
> ***PRINCIPIOS DEL SERVICIO CIVIL Y DEL COMPROMISO DEL ESTADO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA***
>
> *(...)*
>
> ***Artículo V.-*** *La autoridad sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se ejerce desde el nivel nacional de gobierno, atendiendo al carácter unitario y descentralizado del Estado. La rectoría del Sistema se ejerce por un organismo nacional especializado y transversal.*

---

2 El Decreto Legislativo N° 1023, creo a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
Los artículos 2 y 3 respecto al Sistema Administrativo de Recursos Humanos, dicen:
"Artículo 2.- Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos
El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.
Artículo 3.- Alcance del Sistema
Están sujetas al Sistema todas las entidades de la administración pública señaladas en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley Nº 28175, Ley Marco del Empleo Público, de conformidad con la Constitución Política del Perú y la ley."

(...)"

Artículo 1.- Finalidad

La presente norma tiene por finalidad crear la Autoridad Nacional del Servicio Civil - en lo sucesivo, la Autoridad - como organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil.

Artículo 2.- Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

Artículo 3.- Alcance del Sistema

Están sujetas al Sistema todas las entidades de la administración pública señaladas en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley Nº 28175, Ley Marco del Empleo Público, de conformidad con la Constitución Política del Perú y la ley."

En línea con lo expuesto, resulta oportuno citar lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Pleno Jurisdiccional recaído en los Expedientes Nº 0025-2013-PI/TC, Nº 003-2014-PI/TC, Nº 0008-2014-PI/TC y Nº 0017-2014-PI/TC, que, respecto a la rectoría de la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, dice:

"ii. La rectoría de la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el sistema administrativo de gestión de recursos humanos

42. *En el Estado es al Poder Ejecutivo a quien le corresponde dirigir la política general del Gobierno (artículo 118.3 de la Constitución). Con tal propósito, a través de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo, se han instaurado diversos sistemas, entendidos como conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los distintos niveles de gobierno (artículo 43). Dentro de ellos se puede encontrar a los sistemas administrativos, cuya finalidad es regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso (artículo 46).*

43. *Tales sistemas administrativos cuentan con un ente Rector.* ***Precisamente, la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo establece que, salvo el caso del Sistema Nacional de Control, la rectoría recae en el Poder Ejecutivo, a través de diversos entes. Merece precisar que, en el ejercicio de dicha rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno. El ente Rector, de esta manera, se concreta en una autoridad técnico-normativa a nivel nacional que dicta las normas y establece los***

procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de las leyes pertinentes.

44. *Las principales competencias o funciones de los entes Rectores de los sistemas administrativos son, entre otras, las de programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso; expedir las normas reglamentarias que regulan el sistema; mantener actualizada y sistematizada la normatividad del sistema; emitir opinión vinculante sobre la materia del sistema; capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública; llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna; supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los sistemas; y promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del sistema administrativo (artículo 47).*

45. ***Uno de los principales sistemas administrativos de alcance nacional es el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuya finalidad es establecer, desarrollar y ejecutar la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos (artículo 2 del Decreto Legislativo 1023) (...).***

46. ***El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desarrollado por la Ley 30057, del Servicio Civil, reconoce de manera expresa como ente Rector del sistema, a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (artículos 4 y 5), en su calidad de organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros****, con personería jurídica de Derecho público interno (artículo 6 del Decreto Legislativo 1023). También forman parte de este sistema las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades o las que hagan sus veces, y el Tribunal del Servicio Civil. Las funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil son las de formular la política nacional del Servicio Civil, ejercer la rectoría del Sistema y resolver las controversias suscitadas, garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad (artículo 4 y 5 de la Ley 30057, del Servicio Civil).*

47. *El hecho de que el ente Rector del Servicio Civil responsable de dirigir, regular y operar la función civil del Estado, forme parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, no supone per se la afectación de la autonomía de los demás poderes y organismos constitucionalmente autónomos del Estado, garantía institucional que, como se dijo supra, no implica una desvinculación política ni jurídica de estas entidades respecto del sistema de gobierno nacional.* ***En rigor, bien entendidas las cosas, constituye una expresión de la dirección de la política general del Gobierno (artículo 118.3 de la Constitución y artículo 4.1 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo), en este caso, de la función o servicio civil. Así las cosas, de cara a la finalidad de organizar, armonizar y uniformizar los regímenes laborales, criterios de ingreso, permanencia, progresión y salida del servicio civil, para todos los servidores del Estado, se hace necesario que la facultad de control de la reforma y de la aplicación de sus lineamientos recaiga en un ente Rector, en este caso, la Autoridad Nacional del Servicio Civil.***

(Énfasis agregado)
(...)"

Conforme a lo señalado, la Autógrafa de Ley bajo análisis vulneraría no solo el Principio de Competencia antes mencionado, sino también el artículo 43 de la Constitución Política del Perú que consagra el Principio de Separación de Poderes, el cual dispone:

> ***"Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.***
> *El Estado es uno e indivisible.*
> *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."*

Cabe resaltar que el Principio de Separación de Poderes consagrado por el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, ha sido desarrollado ampliamente por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, como en la sentencia recaída en el Expediente N° 01761-2008-AA/TC, en cuyo extremo pertinente dice:

"El principio de división de poderes. Poder legislativo y poder jurisdiccional

(...)

9. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha sostenido en la sentencia recaída en el Expediente Nº 0023-2003-AA/TC que la doctrina de la separación de poderes tiene por esencia evitar, entre otros aspectos, que quien ejerza funciones administrativas o legislativas realice la función jurisdiccional, y con ello se desconozcan los derechos y las libertades fundamentales. Asimismo, busca evitar que quien ejerza la función jurisdiccional desvirtúe las funciones legislativas atribuidas ordinariamente al Parlamento.

(...)

10. Tal división no implica una rígida separación entre poderes, sino que se limita a prevenir que un solo órgano acumule en sí más poderes, no rechazándose a priori la posibilidad de que –en función de moderación y freno– un órgano comparta el ejercicio de más poderes. El principio de separación de poderes funciona también como regla de organización constitucional, la misma que se manifiesta, en una primera aproximación, en la necesidad que exista una ponderación entre una pluralidad de centros de poder, puestos en posición de independencia, pero también de recíproco control entre ellos, para así impedir los abusos. Asimismo, exige que, pese a compartir determinadas funciones, los poderes del Estado u órganos estatales se encuentren prohibidos de desnaturalizar las competencias de otros poderes u órganos. Así, por ejemplo, si bien el Poder Ejecutivo puede expedir decretos legislativos, tal facultad de legislar se encuentra enmarcada en determinados límites (legislar sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa, entre otros), encontrándose vetado a tal poder invadir las competencias asignadas al Poder Legislativo y así legislar sobre otras materias que no fueron materia de la delegación o hacerlo fuera del respectivo plazo.

(...)

12. **Definitivamente, cuando los órganos constitucionales o poderes del Estado no respetan el respectivo ámbito competencial de otros órganos constitucionales o poderes del Estado, no sólo afectan el respectivo ámbito de competencias y atribuciones de tales instituciones, sino además el principio de separación de poderes.**

(...)" (Énfasis agregado)

Por lo expuesto, se colige que la Autógrafa de Ley que autoriza el nombramiento automático, gradual y progresivo de los trabajadores asistenciales de las comunidades locales de administración de salud (CLAS) en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales, que dispone la continuación del proceso de nombramiento del personal asistencial de las CLAS, contraviene expresamente la facultad que tiene el Poder Ejecutivo respecto a regular el acceso a la función pública, mediante lineamientos y regulaciones que dicte el ente rector que es SERVIR.

En base a lo antes indicado, se desprende que la Autógrafa de la Ley contraviene el Principio de Competencia contenido en el Título Preliminar de la Ley N° 29158, así como, el Principio de Separación de Poderes, recogido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

Vulneración del principio de coherencia normativa

3. Por otra parte, de acuerdo con la Ley N° 29124, las CLAS constituyen asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica de derecho privado, reguladas por las normas del Código Civil, por lo que, no son entidades públicas ni órganos o unidades orgánicas de una entidad pública, siendo que el personal que el órgano de cogestión contrata se vincula directamente con este y su contrato se celebra bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, suscrito por el Presidente de la CLAS, de tal manera, podríamos colegir que dicho personal no tiene vinculación directa con una entidad pública y en consecuencia no se le puede atribuir la calidad de personal de la administración pública.

Siendo ello así, no resulta coherente establecer en la Autógrafa de Ley un proceso de nombramiento, gradual y progresivo del personal del ámbito privado de las CLAS como personal del sector público, a través de un nombramiento automático.

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

Por lo expuesto, se evidencia que la Autógrafa de Ley, al disponer el nombramiento automático en el sector público del personal de las CLAS, contraviene el Principio de Coherencia Normativa, al no ser concordante con las normas citadas que regulan a

las CLAS como asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica de derecho privado, así como, a sus trabajadores, sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Vulneración del derecho constitucional al acceso al empleo público, por concurso público y meritocrático

4. En relación al acceso al empleo público, cabe precisar que se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades; asimismo, se sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso en tanto vulneran el interés general e impiden la existencia de una relación válida, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan[3].

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional[4] ha manifestado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito; y que, conforme a sus competencias el Poder Legislativo ha expedido la Ley Marco del Empleo Público, que establece que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas; asimismo, precisó la importancia de la meritocracia para el ingreso a la administración pública, estableciendo que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público.

Así, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política, la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional. Asimismo, precisa que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo ha sido orientado a la construcción de la carrea pública en el Estado.

Debe tenerse en cuenta que, independientemente del régimen laboral de contratación, **el acceso al servicio civil se realiza por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas,** con excepción de los puestos de confianza.

Lo señalando anteriormente se encuentra expresado en el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. La inobservancia a las reglas de acceso a la Administración Pública es sancionada con la nulidad los actos administrativos, según el artículo 9 de la Ley N° 28175, dado que son normas de carácter transversal a todas las entidades de la Administración Pública, indistintamente el nivel de gobierno y régimen laboral.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha ratificado lo señalado en el párrafo anterior, al establecer el precedente vinculante en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC Caso Huatuco, así como en su respectivo auto aclaratorio *"(...) que para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario: i) La definición de una plaza o vacante de duración indeterminada, (ii) la necesidad de que dicha plaza esté debidamente presupuestada, (iii) la*

3 Artículos 5 y 9 Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público; y, Artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
4 Sentencia recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC, fundamento jurídico 9 y 10.

realización previa de un concurso público de méritos, para la cobertura de dicha plaza."

Asimismo, agrega el Tribunal Constitucional que los contenidos del principio de acceso a la función pública en condiciones de igualdad son: *i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso.* Asimismo, ha determinado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación con el acceso a la función pública.

Respecto al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, el Tribunal Constitucional ha establecido en el fundamento 39 de su sentencia recaída en el Exp 025-2005-AI/TC acumulado al Exp. 026-2005-AI/TC, lo siguiente: *"Cabe advertir que el ámbito de protección o contenido de este derecho fundamental no se reduce a la exigencia de condiciones iguales en el acceso a la función pública; el acceso a la función representa en sí mismo el bien jurídico protegido por este derecho fundamental. El derecho-principio de igualdad enunciado en el arto 2, inc. 2) de la Constitución establece una prohibición de discriminación que implica que ningún grupo destinatarios de la norma se vean excluidos del ejercicio o goce de un derecho fundamental, constitucional, legal, frente a otro grupo al que, por el contrario, sí se le permita".*

Es de resaltar, que según la sentencia emitida en el Exp 025-2005-AI/TC acumuladlo al Exp. 026-2005-AI/TC (Fund 45) el acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a los poderes públicos. Por una parte, respecto al legislador, la *vinculación negativa* le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración, delimitación y limitación de este derecho; por otra, la *vinculación positiva* le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio.

De esta manera, el acceso a la Administración Pública indistintamente del régimen de vinculación, se realiza previo concurso público de méritos; por lo que pretender el nombramiento automático del personal de la salud que labora en los CLAS no considera que dicha medida contraviene las normas citadas en los numerales precedentes, así como el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Entonces, la Autógrafa de Ley, al autorizar el nombramiento automático del personal contratado en las CLAS para el ejercicio de la función pública, sin contemplar su acceso por un concurso público de méritos, vulnera el derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Observaciones de carácter presupuestario

5. El Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que sustenta la Autógrafa de Ley, señala[5] como impacto económico por actor involucrado lo siguiente:

5 Página 79.

"Los Trabajadores de los CLAS
***Beneficios**: Los trabajadores asistenciales de la salud verán incrementado sus ingresos. Los auxiliares incrementarán sus ingresos de S/ 500 a S/ 1,800, los técnicos de S/ 998 a S/ 2,596 y los profesionales de S/ 1,100 a S/ 4,224, conforme a la tabla siguiente.*
***Costos**: Para los trabajadores de los CLAS esta medida no tendrá costos.*

Tabla 3
Trabajadores CLAS. Beneficios y costos estimados

	D.S. 728	D.S.276	D.S. 728 - 276	Régimen 728	Estimado	Estimado
GRUPO OCUPACIONAL	Valorización	Valorización	Valorización	CLAS (Personal)	Valorización Mes	Valorización Anual
PROFESIONAL	1,100	4,224	3,124	338	1,055,912	12,670,944
TECNICO	998	2,596	1,598	348	556,104	6,673,248
AUXILIAR	500	1,800	1,300	23	29,900	358,800
TOTAL				**709**	**1,641,916**	**19,702,992**

Fuente: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

(...)
Comunidades
(...)
***Costos**: Para los CLAS esta medida no tendrá costos.*
2) Transferencia económica por actor involucrado
Con la información alcanzada por los trabajadores CLAS se elaboró un estimado de cuando es el presupuesto que se necesita para implementar la presente norma.
***El Ministerio de Salud realizará las transferencias respectivas a los veinticinco gobiernos regionales por el monto estimado de S/ 19,702.992*".** (resaltado nuestro)

De lo señalado, se advierte que la implementación de la medida propuesta irrogaría un costo aproximado de S/ 19 702 992,00, lo cual, sin duda generará mayores asignaciones presupuestarias, con el consecuente incremento de recursos al Tesoro Público.

Sobre el particular, se debe considerar que de conformidad con el marco normativo presupuestal[6], los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

Cabe precisar que en el marco del Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, los servidores tienen derecho a la percepción de una compensación económica compuesta por la valorización principal, valorización ajustada y valorización priorizada, de corresponder, entre otros; por lo tanto, de implementarse la propuesta normativa, y en consecuencia, proceder al nombramiento del personal de la salud y administrativo sujeto al régimen laboral de la actividad privada[7] de las CLAS, implicaría otorgarles los citados conceptos.

Es pertinente señalar que el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, Caso de la ley de ascenso, nombramiento y beneficios del personal de la salud, ha manifestado en el fundamento 141 y 142, respectivamente, lo siguiente:

6 De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.
7 Decreto Legislativo N° 728.

"141.Debe tomarse en cuenta que, como ya hemos señalado supra, en nuestro ordenamiento jurídico existe todo un conjunto de normas que regulan las competencias de los órganos y poderes del Estado con el fin de evitar el desbalance en el presupuesto público. Las iniciativas que creen o aumenten el gasto público deben respetar, además, los principios de equilibrio y estabilidad presupuestal.

142. De ahí que sea necesario que, ante propuestas que creen o aumenten el gasto público, se requiera la participación del Poder Ejecutivo como órgano encargado de la administración de la hacienda pública (...)".

Por otro lado, se formula observación a la Autógrafa de Ley en tanto que el artículo 2 dispone que el Ministerio de Salud (MINSA), sus organismos públicos y los gobiernos regionales efectúen el nombramiento automático durante los años 2023 y 2024 del personal asistencia de las CLAS, y para dichos efectos la Primera y Segunda Disposición Complementaria Final propone la autorización de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático e institucional; lo cual genera sobre las referidas entidades la responsabilidad de financiar dicho nombramiento. Al respecto, dichos artículos vulneran la facultad que tiene el Titular de cada pliego para priorizar los recursos de la entidad en función a los objetivos estratégicos establecidos en el PEI u otras disposiciones establecidas en la Ley de Presupuesto vigente, de conformidad con lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del DL N° 1440.

Asimismo, se advierte que la Primera Disposición Complementaria Final propone autorizar al MINSA, sus órganos públicos y los gobiernos regionales a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático; además, propone exceptuarlos de los artículos 8 y 9 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, según corresponda.

No obstante, se observa dicha propuesta ya que las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático se encuentran autorizadas para todas las entidades de conformidad con lo establecido en el artículo 47 del DL N° 1440; así también los artículos 8 y 9 de la Ley N° 31638 proponen diversas excepciones que los pliegos pueden utilizar en el marco de sus competencias. Además, es preciso indicar que toda excepción a la normatividad presupuestaria debe ser específica sobre el numeral y artículo que se propone la excepción y contar con el respectivo sustento en la Exposición de Motivos que justifique dicha propuesta de manera que se cautele el correcto uso de los recursos públicos y no se genere el desfinanciamiento de conceptos previamente programados; información que no es precisada ni sustentada en el Análisis Costo – Beneficio del Dictamen.

Además, la Segunda Disposición Complementaria Final propone autorizar al MINSA a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, a favor de sus órganos públicos y los gobiernos regionales; sin embargo, dicha disposición contraviene el principio de equilibrio presupuestario puesto que en hechos fácticos demuestra que los órganos públicos y los gobiernos regionales no cuentan con la disponibilidad presupuestaria para implementar lo dispuesto en la Autógrafa de Ley materia de análisis, de manera que podría generar demandas adicionales al Tesoro Público.

Por otro lado, el Análisis Costo – Beneficio del Dictamen recaído en los proyectos de ley 3050/2022-CR, 3111/2022-CR, 3610/2022-CR, 4079/2022-CR, 4233/2022-CR y 4588/2022-CR, que dan origen a la presente Autógrafa, señala que el nombramiento de 709 trabajadores asistenciales de la salud de las CLAS que no fueron incluidos en los procesos de nombramiento regulado en la Ley N°30957, tendría un costo anual

estimado de S/ 19.7 millones; para lo cual, a su vez, señala que el MINSA realizará las transferencias respectivas a los veinticinco gobiernos regionales por el monto señalado. Sin embargo, no se evidencia una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en el MINSA que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y en los años subsiguientes de manera que demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En línea con lo señalado en el numeral previo, se debe tener presente que, la evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo, conforme a lo dispuesto en el literal 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Asimismo, contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, debido a que su implementación implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, teniendo en consideración que la Autógrafa de Ley corresponde a una iniciativa congresal, se vulnera lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, referido a la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los representantes del Congreso de la República para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE AUTORIZA EL NOMBRAMIENTO AUTOMÁTICO, GRADUAL Y PROGRESIVO DE LOS TRABAJADORES ASISTENCIALES DE LAS COMUNIDADES LOCALES DE ADMINISTRACIÓN DE SALUD (CLAS) EN EL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es continuar con el proceso de nombramiento automático, gradual y progresivo en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales del personal asistencial de las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS), que se encuentre prestando servicios bajo el régimen del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo 003-97-TR.

Artículo 2. Autorización del nombramiento automático, gradual y progresivo

Se autoriza el nombramiento automático, gradual y progresivo, durante los años fiscales 2023 y 2024, del personal asistencial de las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS) en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales, que se encuentre prestando servicios bajo el régimen del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo 003-97-TR y que, a la fecha de la publicación de la presente ley, no ha sido incluido en los procesos de nombramiento regulado por la Ley 30957, Ley que autoriza el nombramiento progresivo como mínimo del veinte por ciento (20%) de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1153, tuvieron vínculo laboral y fueron identificados en el marco de la Disposición Complementaria Final Nonagésima Octava de la Ley 30693.

<u>Artículo 3</u>. Requisitos para el nombramiento

Los requisitos para acceder al proceso de nombramiento automático previsto por la presente ley son los siguientes:

a) Encontrarse laborando en una de las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS) a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.

b) Haber prestado servicios por un periodo no menor a dos años de manera continua o tres años de forma discontinua con un periodo máximo de seis meses de no renovación de contrato, bajo los alcances del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo 003-97-TR.

c) No encontrarse inhabilitado para trabajar en el Estado por motivo de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Autorización al Ministerio de Salud (MINSA), a sus organismos públicos y a los gobiernos regionales para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático

Se autoriza al Ministerio de Salud (MINSA), a sus organismos públicos y a los gobiernos regionales, durante el año fiscal 2023, para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a su presupuesto institucional, para el financiamiento del nombramiento del personal asistencial a que hace referencia el artículo 1 de la presente ley. Para este efecto, dichas entidades quedan exoneradas de lo dispuesto por los artículos 8 y 9 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, según corresponda.

SEGUNDA. Autorización para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional del Ministerio de Salud a favor de sus organismos públicos y de los gobiernos regionales

Se autoriza al Ministerio de Salud (MINSA) para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional con cargo a la fuente de financiamiento

Recursos Ordinarios, a favor de sus organismos públicos y de los gobiernos regionales para el financiamiento del proceso de nombramiento autorizado por la presente ley. Dichas modificaciones presupuestarias se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Salud, a propuesta de este último.

TERCERA. Normas complementarias

Se autoriza al Ministerio de Salud (MINSA), a sus organismos públicos y a los gobiernos regionales para emitir y modificar los lineamientos, los instrumentos normativos y los documentos de gestión necesarios para el correcto cumplimiento de la presente ley, dentro del plazo de sesenta días calendario contados desde su publicación en el diario oficial El Peruano, bajo responsabilidad funcional.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los siete días del mes de junio de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA