Proyecto de Ley N°...5618/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
""Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional""

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
25 JUL. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:00

PROYECTO DE LEY QUE COMPLEMENTA EL PROCESO DE CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL Y LÍNEA DE CARRERA DEL PERSONAL DE SALUD COMPRENDIDOS EN EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY N° 31365, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2022

A iniciativa del Congresista **AMÉRICO GONZA CASTILLO,** Miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre, y en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política; y de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley;

LEY QUE COMPLEMENTA EL PROCESO DE CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL Y LÍNEA DE CARRERA DEL PERSONAL DE SALUD COMPRENDIDOS EN EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY N° 31365, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2022

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto complementar el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de salud comprendidos en el artículo 45 de la Ley N° 31365, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022, que no pudieron concluir el proceso en el año 2022.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la Ley es reconocer y garantizar los derechos sociolaborales adquiridos por el personal de salud comprendidos artículo 45 de la Ley N° 31365, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022.

Artículo 3. Alcances de la Ley

Esta ley alcanza al personal de salud, que no pudo concluir en el 2022, el proceso de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera establecido en el artículo 45

de la Ley N°31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, conforme a las modalidades y requisitos establecidas en la citada norma.

Artículo 3. Financiamiento

Los recursos para el financiamiento de lo dispuesto en la presente Ley están contemplados en el inciso 45.1) del artículo 45 de la Ley N°31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIEMRA. Actualización de los instrumentos de gestión

Bajo responsabilidad, en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley el Ministerio de Salud y sus organismos públicos adscritos, y las unidades ejecutoras de los gobiernos regionales actualizaran el cuadro para asignación de personal (CAP), el presupuesto analítico de personal (PAP) y otros que sean requeridos por el órgano rector.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Salud en coordinación con el ministerio de Economía y Finanzas, reglamenta la presente Ley en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de su entrada en vigencia.

Lima, 19 de julio del 2023.

Flavio Cruz Mamani
VOCERO

América Gonza C.

Maria Agüero Gutierrez

Isaac Mita Alanoca

Waldemar Cerrón

Margot Palacios

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **julio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5618/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
2. **SALUD Y POBLACIÓN.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO VINCULANTE

Normativa Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley Nº26842, que aprueba la Ley General de Salud.
- Ley N°30895, Ley que fortalece la función rectora del Ministerio de Salud.
- Ley Nº27867, que aprueba la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N°31131, que aprueba la Ley que establece disposiciones para erradicar la
- discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- Ley 31365, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.
- Ley N°31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.
- Decreto Legislativo N°1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo N°1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.
- Decreto Supremo N°034-2021-SA, que aprueba el Reglamento del proceso de Cambio de Grupo Ocupacional y Cambio de Línea de Carrera del personal del Ministerio de Salud, de sus Organismos Públicos y de las Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales.

Normativa Internacional

- El artículo 23 de La Declaración Universal de Derechos Humanos.
- El artículo 26 de La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- El inciso g) del artículo 34° y el inciso b) del artículo 45°de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- En el artículo XIV de La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- El convenio N°100 "Convenio sobre igualdad de remuneración" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

II. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

El 30 de noviembre del 2021 se promulgo la Ley N°31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, la cual es su artículo 45 establecida el Cambio de Grupo Ocupacional y Cambio de Línea de Carrera del personal del Ministerio de Salud, sus Organismos Públicos y las Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales para lo cual se asignaron S/ 29 162 852,00 (VEINTE Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS Y 00/100 SOLES.

El 31 de diciembre del año 2021 se publicó el Decreto Supremo N°034-2021-SA mediante el cual se establecieron los requisitos, condiciones y procedimientos para realizar estos el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera, según lo dispuesto en el artículo 45° de Ley N°31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

En el transcurso del año 2022 en cumplimiento de lo dispuesto en las normas antes citadas muchos de los servidores beneficios lograron concluir el proceso de cambio de grupo y cambio de línea de carrera; sin embargo, un número considerable no pudo concluir este proceso por razones de que las unidades ejecutoras no cumplieron a tiempo con las medidas administrativas establecidas para tal fin como por ejemplo la actualización de los instrumentos de gestión, etc.

Así las cosas y siendo que ya existen los recursos presupuestales correspondientes es necesario una ley que permita concluir el proceso de cambio de grupo y de línea de carrera al personal que por razones ajenas a su voluntad no pudieron acceder al beneficio establecido en el artículo 45 de la Ley N°31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Se estima que a nivel nacional 10 Gobiernos Regionales enviaron de manera tardía los documentos de gestión, como el Cuadro de Asignación de Personal (CSP) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), para su aprobación. Como resultado, alrededor de 520 trabajadores de salud de las regiones de Cusco, Moquegua, Ayacucho, San Martín, Amazonas, Pasco, Junín, Arequipa, Huánuco y Puno no han podido completar el proceso de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, establecido en citada norma.

PLIEGO/UNIDAD EJECUTORA	TOTAL DE UES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE CGO Y CLC	PEA DE CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL	PEA SIN RD DE CGO Y CLC
011: MINISTERIO DE SALUD	29	839	1
INEN	1	42	0
INS	1	11	0
AMAZONAS	4	10	2
ANCASH	10	66	0
APURIMAC	6	53	27
AREQUIPA	8	98	84
AYACUCHO	8	67	14
CAJAMARCA	11	120	42
CALLAO	4	58	18
CUSCO	11	44	27
HUANCAVELICA	9	61	42
HUANUCO	9	65	4
ICA	7	78	0
JUNIN****	10	81	15
LA LIBERTAD	11	75	0
LAMBAYEQUE	4	105	51
LIMA PROVINCIAS	9	93	60
LORETO	6	60	60
MADRE DE DIOS	2	23	2
MOQUEGUA	3	13	13
PASCO	3	22	19
PIURA	7	157	15
PUNO	13	121	1
SAN MARTIN	4	35	0
TACNA	2	17	5
TUMBES	2	27	0
UCAYALI	6	44	18
TOTAL	200	2,485	520

Ante esta situación, se propone una fórmula legal que permita al Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutora de los gobiernos regionales para continuar con el proceso de cambio de Grupo Ocupacional y Cambio de Línea de Carrera del personal de la salud, en sus dos modalidades: asistencial a asistencial y administrativo a asistencial, establecido en el artículo 45° de la Ley 31365 Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Esta autorización permitirá culminar el proceso de todos los beneficiarios, salvaguardando con ello, el derecho al trabajo y sus derechos conexos, brindando oportunidades de crecimiento y mejora en el escalafón para aquellos servidores de salud que no fueron inicialmente incluidos en el beneficio

III. JUSTIFICACIÓN

El objetivo principal de la sociedad y el Estado es salvaguardar los derechos y la dignidad de cada individuo, tal como se establece el artículo 2° de la Constitución Política. En consecuencia, el Estado no puede quedarse inactivo ante una situación crucial que afecta a los trabajadores del sector público en todos los niveles gubernamentales debido a los contextos sociales y económicos. Este sector es esencial como recurso humano para el funcionamiento de las instituciones públicas que brindan servicios a la población peruana. Por lo tanto, es fundamental que el Estado tome medidas para abordar esta coyuntura y proteger los derechos de los trabajadores del sector público, así como de los servidores de salud.

El derecho al trabajo, reconocido como un derecho social y económico, se establece en los artículos 22°, 23°, 24°y 26° de la Constitución Política del Perú. Estos artículos destacan que el trabajo es tanto un deber como un derecho, y constituye la base del bienestar social y un medio de realización personal. Además, se establece que el Estado debe prestar especial atención a todas las formas de trabajo y promover las condiciones para el progreso social y económico, incluyendo el fomento del empleo productivo. Asimismo, se reconoce el derecho del trabajador a recibir una remuneración justa y suficiente que garantice el bienestar material y espiritual, y se establece que el pago de la remuneración y los beneficios sociales tiene prioridad sobre cualquier otra obligación por parte del empleador. Estas disposiciones constitucionales fundamentan la importancia de proteger los derechos laborales de los trabajadores y garantizar condiciones equitativas en el ámbito laboral.

Es importante destacar que la salud es un derecho fundamental reconocido en el artículo 7° de la Constitución Política. Este artículo establece claramente que la protección de la salud es tanto un derecho como un deber. En el estado de emergencia nacional, los trabajadores de la salud se encuentran en la vanguardia, asumiendo responsablemente la difícil tarea de enfrentar enfermedades contagiosas y epidémicas, en cumplimiento de su deber. Sin embargo, es lamentable constatar que se ha hecho muy poco o prácticamente nada para garantizar su derecho a la protección laboral. Es esencial que se tomen medidas concretas y efectivas para asegurar la seguridad y el bienestar de estos trabajadores que arriesgan sus vidas y salud en beneficio de toda la sociedad.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha definido sobre que es el derecho a la salud; refiriendo como la facultad inherente de todo ser humano de mantener un estado de normalidad orgánica funcional y de restablecerlo en caso de perturbación. Este derecho tiene una dimensión positiva, que implica la obligación del Estado de garantizar su carácter prestacional a través de políticas públicas, planes y programas concretos que implementen servicios públicos de salud. El Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar acciones o políticas que atenten o afecten directamente la salud de las personas, y también de desarrollar actividades y políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de este derecho[1].

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido en su sentencia recaída en el EXP. N° 1429-2002-HC/TC. 2002, un umbral de densidad de personal sanitario necesario para lograr una alta cobertura de intervenciones esenciales y alcanzar los ODM relacionados con la salud. Sin embargo, actualmente hay una escasez crítica de personal sanitario en 57 países, equivalente a un déficit mundial de 2,4 millones de profesionales de la salud. Esta escasez se registra en todas las categorías de trabajadores sanitarios, incluyendo técnicos de laboratorio, farmacéuticos, logistas y gestores. Además, los desequilibrios en la distribución y la combinación de aptitudes complican los problemas actuales, ya que muchos trabajadores carecen de formación en salud pública y en políticas y gestión sanitarias. Muchos de ellos también enfrentan entornos de trabajo desalentadores, incluyendo salarios bajos, gestores que no ofrecen apoyo, falta de reconocimiento social y escaso desarrollo profesional[2].

La disponibilidad de profesionales de salud y su especialización son esenciales para el funcionamiento de los sistemas de salud, pero el olvido del Estado hacia nuestros profesionales es la principal causa que genera la escasez de profesionales y especialistas en este sector. Para el 2030, se cree que habrá una gran escasez mundial de trabajadores sanitarios, superando la cifra de 18 millones de profesionales, principalmente en países de bajos y medianos ingresos. Aunque los problemas relacionados con la formación, el empleo, el despliegue, la retención y el desempeño de los trabajadores sanitarios afectan a países de todos los niveles de desarrollo, la falta de inversión en formación y capacitación, las discrepancias entre las estrategias de formación y empleo y las dificultades para asignar trabajadores a zonas remotas y rurales contribuyen a perpetuar esta escasez. La migración internacional de trabajadores sanitarios también puede agravar la situación en países de bajos ingresos. Además, algunos países enfrentan restricciones presupuestarias que limitan su capacidad para absorber la oferta de trabajadores sanitarios, lo que genera una paradoja: desempleo de trabajadores sanitarios junto con necesidades insatisfechas de salud[3].

---

[1] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el EXP. N° 1429-2002-HC/TC. 2002.
[2] Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud del mundo: Colaboremos por la Salud. 2006.
[3] Organización Mundial de la Salud. *Temas de Salud: Personal sanitario*. Disponible en: https://www.who.int/es/health-topics/health-workforce/4#tab=tab_1

El Ministerio de Salud (Minsa) ha publicado un informe que proporciona información sobre los recursos humanos del sector salud en el país entre 2013 al 2018. El informe destaca que la tasa de trabajadores sanitarios es del 11.6% por cada 10,000 habitantes, pero señala una distribución inadecuada de médicos, obstetras y otros profesionales de la salud en diferentes departamentos. En particular, las regiones de Cajamarca, Huánuco, Junín, Loreto, Puno y San Martín tienen una escasez crítica de trabajadores sanitarios, con menos de 35 profesionales de la salud, incluyendo menos de 15 enfermeras, ~~y~~ menos de 10 médicos. Constatándose con esto, una significativa escasez de recursos humanos en el sector salud[4].

Con el objetivo de velar por los derechos de igualdad de oportunidades en vinculación al derecho al trabajo y a la mejora del servicio de salud, como deber del Estado, es proponemos mediante este proyecto de Ley, la autorización excepcional y por única vez, del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales para continuar con el proceso de cambio de Grupo Ocupacional y Cambio de Línea de Carrera del personal de la salud, en sus dos modalidades: asistencial a asistencial y administrativo a asistencial, establecido en el artículo 45° de la Ley 31365 Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022. Esta autorización permitirá culminar el proceso durante los años 2023 y 2024, salvaguardando con ello, el derecho al trabajo y sus derechos conexos, brindando oportunidades de crecimiento y mejora en el escalafón para aquellos servidores de salud que no fueron inicialmente incluidos en el beneficio, al no haber emitido el respectivo acto resolutivo, principalmente debido a que no contaban con la opinión favorable del proyecto de Presupuesto Analítico de Personal (PAP), por parte de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual no permitía su aprobación a través de Ordenanza Regional.

El personal beneficiado con la presente propuesta legislativa son los servidores de salud comprendidos en profesionales de salud, profesionales, técnicos y auxiliares respectivamente, que fueron excluidos para el proceso de cambio de grupo ocupacional y línea de carrera, previsto en el artículo 45.1 de la Ley N°31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022.

Por otro lado, implementación de la presente Ley será financiada por el presupuesto del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los Gobiernos Regionales, según corresponda, sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público. Asimismo, las entidades incluidas en esta ley estarán exentas de las restricciones establecidas en los artículos 6 y 9 de la Ley N°31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y de la tercera disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N°1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en lo que respecta a la aplicación de las disposiciones contempladas en el presente artículo.

---

[4] Ministerio de Salud del Perú. Compendio Estadístico: Información de Recursos Humanos del Sector Salud - Perú (2013 – 2018). 2019

Se ha establecido también, que en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los Gobiernos Regionales, deberán actualizar respectivamente sus instrumentos de gestión como el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), Cuadro de Puestos de la Entidad y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), con el fin de poder abordar lo dispuesto en la presente Ley.

En definitiva, propuesta legislativa busca proteger los derechos de igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, en línea con los principios constitucionales. Su objetivo es mejorar las condiciones laborales y el desarrollo profesional de los servidores de salud, cuyo papel es esencial en las instituciones que brindan este servicio. La exclusión de estos servidores del proceso de cambio de grupo ocupacional y línea de carrera ha creado desigualdades laborales, por lo que se considera crucial adoptar medidas para corregir esta situación y garantizar la protección de sus derechos laborales y su potencial de crecimiento en el sector de la salud, abordando paralelamente, las brechas de recursos humanos que afecta a este sector.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley en cuestión se ajusta al derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y no deroga ninguna norma actual. Su aprobación autorizaría excepcional y por única vez, al Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales para continuar con el proceso de cambio de Grupo Ocupacional y Cambio de Línea de Carrera del personal de la salud, en sus dos modalidades: asistencial a asistencial y administrativo a asistencial, que fue establecido en el artículo 45° de la Ley 31365 Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al tesoro público toda vez que ya se cuenta con recursos dispuestos en el artículo 45.1 de la Ley N°31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, accedente a la suma de S/ 29 162 852,00 (VEINTE Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS Y 00/100 SOLES.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta está alineada con el Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el objetivo (a) del numeral "*11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*"; en

concordancia con el objetivo (m) del numeral "*13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social*".

VII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA.

Mediante Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-20238, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de octubre de 2022; en razón a ello, bajo una interpretación teleológica, la presente iniciativa legislativa tiene relación con el Objetivo "*II. Equidad y Justicia Social*", específicamente con la política "*13. acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social*", y temas referentes a "*47. Situación de los profesionales de la salud*".