COMISIÓN DE PRESUPUESTO
COMISIÓN DE SALUD

PROYECTO 2437/2021
Y OTROS.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
29 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 15:33 p.m.

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

OFICIO Nº 370 -2023 –PR

Lima, 29 de noviembre de 2023

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
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 progresivo del personal administrativo comprendido en el Decreto Legislativo 1057 del 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. La Autógrafa de Ley tiene por objeto el nombramiento del personal administrativo bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057 del MINSA, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales que, a la entrada en vigor del presente proyecto Ley, se encuentre registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos (AIRHSP) y tenga un mínimo de dos (2) años continuos o tres (3) años discontinuos.

   Este proceso de nombramiento inicia a partir del año 2024 con el 25% de los trabajadores administrativos, programándose cada año fiscal siguiente el 25% hasta concluir con el 100%.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

Pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la incorporación del personal CAS al régimen 276 o 728

2. Sobre el particular, cabe traer a colación que la Ley N° 31131, estableció similar procedimiento de incorporación de servidores CAS a los regímenes de los Decretos Legislativos N° 728 y N° 276.

   Así, en el artículo 1 de la Ley N° 31131, se dispuso lo siguiente:

   *"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
   El objeto de la presente ley es incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.
   En las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la citada incorporación se hace respecto a este régimen".

Sin embargo, a través de la Sentencia del Pleno N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC, "Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto

1 Sobre la base del Informe Nº D001624-2023-PCM-OGAJ e Informe N° 0075-2023-EF/46.01

Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728", el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo) y 5, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la mencionada Ley N° 31131.

Según la mencionada sentencia, el TC sustenta su decisión en los siguientes aspectos:

- **El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público de méritos** que se haya regido por los principios de igualdad de oportunidades, de meritocracia y de capacidades de las personas. **Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo** sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (Ley del Servicio Civil) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país (fundamento 37) (énfasis agregado).

- El TC indicó que si bien el inciso c) del artículo 2 de la Ley N° 31131 estableció como requisito para el traslado a los regímenes de los Decretos Legislativos Nos 276 o 728 el haber ingresado a la institución mediante concurso público, **las normas que regulan el régimen laboral del CAS cuentan con un proceso de selección sujeto a un estándar de exigencia menor al previsto para el acceso a otros regímenes laborales, puesto que no se requiere obligatoriamente la realización de un examen de conocimientos técnicos** (fundamento 41). Situación distinta se presenta en el caso de acceder a una plaza a tiempo indeterminado en la administración pública, en donde se deben someter a un concurso público que cumpla con las características de perfil curricular y a la evaluación de conocimientos técnicos a través de un examen, así como también de sus capacidades en el marco de una entrevista personal, solo de esa manera se preserva la meritocracia en el sector público y se garantiza la igualdad de acceso al empleo público (fundamento 45) (énfasis agregado).

- Por otro lado, por decisión gubernamental ante el desorden generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí, se decidió reorganizar el servicio civil a través de la creación de un sistema único que permita fortalecer el trabajo estatal en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios laborales (fundamento 15); por lo que, como el mismo TC lo indica, **la solución no es la incorporación de los servidores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 728 y 276, como se pretendía en la Ley N° 31131, sino la concreción de un régimen laboral único para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, como el contenido en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil** (en adelante, LSC) (énfasis agregado).

Por lo tanto, conforme los fundamentos expuestos por el Tribunal Constitucional, se desprende que la reforma del servicio civil es el mecanismo idóneo a través del cual se puede reorganizar el servicio civil, creando un sistema único y eliminando la dispersión de regímenes laborales. Para tal efecto, de acuerdo a la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la LSC, los servidores bajo el régimen de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, se trasladan, voluntariamente y previo concurso público de méritos, al régimen de la LSC (con excepción del personal de las carreras especiales).

Es preciso señalar que si bien se puede comprender la intención de generar igualdad de tratamiento al régimen CAS respecto de otros regímenes preexistentes, como el de los Decretos Legislativos N°s 276 o 728, ello traería como consecuencia prolongar la coexistencia

de dichos regímenes y desincentivar su transición al Régimen del Servicio Civil, que es el ideal para balancear los derechos laborales de los servidores con la satisfacción del interés general para la adecuada prestación de bienes y servicios públicos.

Concursos públicos de méritos e Incorporación de Personal en la Administración Pública

3. La igualdad en el acceso a la función pública como un derecho de todo ciudadano exige que la regla para la incorporación a una entidad pública sea el concurso público de méritos, lo cual impone el principio del mérito o meritocracia, tanto para la incorporación como para la progresión y la permanencia en el puesto, supeditados a la idoneidad objetivamente demostrada de la persona o servidor que lo ocupa.

En ese orden de ideas, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP), establece que la incorporación al empleo público se realiza mediante concurso público abierto, por grupo ocupacional, en base al mérito y capacidad de la persona, en un régimen de igualdad de oportunidades. En esa misma línea, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del SAGRH, establece que la incorporación al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio de mérito.

Por su parte, el artículo 8 de la LSC, respecto de la incorporación al servicio civil, señala que el proceso de selección es el mecanismo de incorporación al grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias, siendo su finalidad seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública.

Tanto la LMEP como la LSC consagran el principio de igualdad de oportunidades como regla que debe regir no solo el acceso al servicio civil, sino otros procesos de la gestión de recursos humanos en el Estado.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en varias sentencias (como en la recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco), ha señalado que los contenidos del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, son los siguientes: i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y, iv) condiciones iguales de acceso.

De la misma manera, ha precisado 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 (fundamento 78 de la Sentencia emitida en el Expediente 00011-2020-PI/TC). Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito.

Así pues, se concluye que el acceso al servicio en la administración pública se efectúa necesariamente por concurso de méritos en el marco de un régimen de igualdad de oportunidades y de conformidad con los principios de mérito y capacidad de las personas. Disponer lo contrario implica el quebrantamiento del marco legal que regula la gestión de los recursos humanos del sector público, así como del esfuerzo que viene realizando el Poder Ejecutivo para lograr la implementación de un régimen único que ordene y regule los derechos y deberes de todos los servidores que prestan servicios en las entidades públicas de nuestro

país. Bajo ese marco, es menester señalar que no contempla expresamente que el nombramiento será previo concurso público, lo cual contraviene los principios que rigen el acceso a la carrera administrativa.

Estando a las consideraciones antes expuestas, se observa la Autógrafa de Ley que dispone el nombramiento progresivo de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, **pues no cumple con el principio fundamental de incorporación de personal en la administración pública, que es la incorporación mediante concurso público de méritos**, contraviniendo abiertamente los principios de acceso al empleo público regulados en la LMEP y en el Decreto Legislativo N° 1023 y en las demás normas que rigen la incorporación de personal en la administración pública, por lo que la propuesta normativa adolecería de vicios de inconstitucionalidad.

Régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276

4. En relación con el régimen laboral en el que se configuraría el nombramiento, si bien la Autógrafa de Ley no lo ha contemplado expresamente, es importante precisar que de conformidad con el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 276, la carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan la incorporación, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública; asimismo, dicho régimen tiene por objeto permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público.

En línea con lo establecido, el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 276, precisa que no están comprendidos en la Carrera Administrativa los servidores públicos contratados ni los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza; a partir de ello, se colige que en la carrera administrativa se encuentran comprendidos únicamente el personal nombrado. En efecto, según lo establecido por el segundo párrafo del artículo 3 del Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, precisa que "Hace carrera el servidor nombrado y por tanto tiene derecho a estabilidad laboral indeterminada de acuerdo a Ley"; en tal sentido, atendiendo a que la Autógrafa de Ley dispone el nombramiento del personal administrativo, el régimen laboral aplicable sería el regulado por el Decreto Legislativo N° 276.

En atención a lo precisado, respecto de la incorporación de dicho régimen laboral, resulta oportuno señalar que de acuerdo al literal a) del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 276, uno de los principios que rige la Carrera Administrativa es el principio de Igualdad de Oportunidades, el mismo que tiene incidencia tanto para el acceso como para la progresión en la referida carrera; dicho principio a su vez guarda concordancia con lo previsto en el literal d) del artículo 12 del mismo cuerpo normativo, el cual establece como un requisito para el acceso a la carrera el presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión.

En ese sentido, es evidente que un traslado automático de los servidores CAS de las entidades del Sector Salud al régimen de la Carrera Administrativa, lesionaría el principio de igualdad de oportunidades que rige la misma y constituiría una flagrante trasgresión a uno de los requisitos para la incorporación a dicha carrera, como es el haber aprobado el respectivo concurso público; todo lo cual, en definitiva, desnaturalizaría el objeto de existencia de la Carrera

administrativa, el cual es justamente la incorporación de personal idóneo en favor de una adecuada prestación de los servicios del Estado a la ciudadanía.

Competencia del Poder Ejecutivo para dirigir el SAGRH en el Sector Público

5. La Constitución Política del Perú, establece en su artículo 118, inciso 3, que corresponde al Presidente de la República: dirigir la política general del Gobierno. En línea con lo señalado, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, desarrollando las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, en su artículo 4, establece lo siguiente:

> *"**Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo***
> *El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:*
> *1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.*
> *Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. **Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno** (énfasis agregado).*
> *(...)".*

Con el objetivo de viabilizar las políticas nacionales, mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM, el Poder Ejecutivo aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, precisando que uno de sus pilares centrales es el "servicio civil meritocrático" (punto 4 del numeral 3.2), orientado a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil.

Por su parte, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, identifica como problema público el hecho que los "Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público" (numeral 3.1), ocasionada, entre otras causas, por la inadecuada gestión de los recursos humanos y el inadecuado desempeño de los servidores civiles, por lo que **plantea como alternativa de solución: la implementación de la LSC en los tres niveles de gobierno** y fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil.

Asimismo, establece como situación futura deseada lo siguiente: "Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente" (numeral 3.5), para tal efecto, define como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional el "Mejorar la gestión interna en las entidades públicas", a través de la **implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas** (énfasis propio).

En dicho contexto, los esfuerzos que el Poder Ejecutivo dedica a la implementación del Régimen del Servicio Civil como un régimen laboral único para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país, se encuentran alineados con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y no resulta viable ni razonable su distorsión a través de la habilitación de marco normativo que mantenga la dispersión de regímenes laborales en el Sector Público.

Finalmente, y en la misma línea que lo señalado precedentemente, como parte de la Política General de Gobierno aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2023-PCM, se estableció como uno de los lineamientos del "Eje 6: Lucha contra la corrupción, orden público y seguridad, y defensa de la soberanía nacional", el **acelerar la implementación del servicio civil meritocrático, con procesos transparentes y evaluación constante**.

Iniciativa de gasto con la Autógrafa de Ley

6. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

> *"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso* ***no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos****, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)". (Énfasis agregado).*

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

> *"**Requisitos especiales***
> ***Artículo 76.*** *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*
> *(...)*
> *2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*
> *(...)*
> *Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:*
> *a)* ***No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público****. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto (...)". (Énfasis agregado).*

Por tanto, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

> *"(...)*
> *La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República,* ***encontrándose vedada la***

***facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto**, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)". (Énfasis agregado)*

El Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

Siendo ello así, se puede afirmar que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto, ya que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 17 del artículo 118, de la Constitución Política.

Al respecto, la presente Autógrafa de Ley, al disponer el nombramiento progresivo de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, generaría un gasto al erario nacional ya que implicaría el pago de los beneficios laborales correspondientes al régimen al cual se estarían incorporando dichos trabajadores, y según el dictamen emitido por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República que sustenta la misma, se tiene previsto un costo de S/ 55'000,000.00 anuales.

Falta de justificación de la Autógrafa de Ley

7. Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[2] señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta".

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se

2 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica la presente ley no irroga gasto[3].

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[4].

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"[5].

Al respecto, conforme a lo indicado por SERVIR, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 plantea como alternativa de solución a la inadecuada gestión de los recursos humanos, la implementación del régimen del servicio civil en los tres niveles de gobierno, a través de concursos públicos de méritos transparentes y evaluación constante; sin embargo, es posible advertir que en el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República no se analiza el impacto que tendría esta Autógrafa de Ley sobre la implementación del régimen del servicio civil y la distorsión que generaría en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Por su parte, el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República que sustenta la Autógrafa de Ley carece de una adecuada justificación, toda vez que en su análisis costo beneficio fundamenta los resultados de la propuesta en el beneficio del personal de las unidades ejecutoras del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, así como las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, que contarían con "un mecanismo que les permita su desarrollo integral, sus aspiraciones y la promoción de puestos de mayor nivel y responsabilidad" con un costo de S/ 55'000,000.00 anuales; no obstante, no se ha fundamentado la necesidad, la viabilidad y oportunidad de la ley, toda vez que no se acredita un interés público real, ni que se haya tomado en cuenta el actual tránsito al régimen del servicio civil que vienen realizando las entidades públicas.

En tal sentido, la Autógrafa de Ley carece de una adecuada fundamentación sobre la

---

3 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

4 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

5 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

necesidad y conveniencia de su aprobación, en los términos señalados en las disposiciones normativas antes indicadas.

Aumento del gasto público

8. La Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023[6] establece que 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, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos[7]. En ese sentido, todo proyecto normativo no puede contravenir lo establecido en la citada Ley.

Asimismo, el nombramiento del personal administrativo bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057 del MINSA, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público[8], trae como consecuencia un aumento en el gasto público, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Personal Administrativo (CAS)	Año 1 (25%)		Año 2 (25%)		Año 3 (25%)		Año 4 (25%)		N° Total Serv.	Costo Total Diferencial
	N° Serv.	Costo Dif. Anual	N° Serv.	Costo Dif. Anual	N° Serv.	Costo Dif. Anual	N° Serv.	Costo Dif. Anual		
Profesionales	939	1 139 403,96	1 133	3 170 904,72	889	1 093 644,84	1 059	937 698,36	4 020	6 341 651,88
Técnicos	3 815	27 873 283,80	3 655	32 988 128,64	3 744	22 885 857,48	3 841	29 989 467,12	15 055	113 736 737,04
Auxiliares	1 938	14 047 301,04	1 904	16 007 120,52	2 059	14 067 321,72	1 793	11 494 768,56	7 694	55 616 511,84
Total	**6 692**	**43 059 988,80**	**6 692**	**52 166 153,88**	**6 692**	**38 046 824,04**	**6 693**	**42 421 934,04**	**26 769**	**175 4 900,76**

De lo expuesto, se evidencia que el proyecto normativo genera incremento de gasto en los recursos del Tesoro Público.

9. De otro lado, las entidades públicas que cuentan con personal administrativo bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057, solicitarían lo mismo, esto es el nombramiento, medida que genera un efecto de replica que conlleva sin duda al incremento de gasto en los recursos del Tesoro Público, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Número de CAS que pasan al D. Leg. Nº 276 o D. Leg. Nº 728 en los 3 niveles de gobierno

Detalle	Nº CAS	Costo Anual CAS	Costo anual en los D. Leg. 276/ D. Leg 728	Costo Diferencial
D. Leg. Nº 276	123 448	4 098 301 294,40	5 763 830 154,40	1 665 528 860,00
D. Leg. Nº 728	163 349	6 647 662 116,64	8 619 239 013,14	1 971 576 896,50
Total	**286 797**	**10 745 963 411,05**	**14 383 069 167,54**	**3 637 105 756,50**

Por consiguiente, se observa la medida por generar un efecto de réplica en el sector público.

6 Ley Nº 31639.
7 Numeral 4 del párrafo 2.2 del artículo 2 de la Ley Nº 31639.
8 Decreto Legislativo Nº 276

Impacto presupuestal

10. Sin perjuicio de lo antes señalado, y desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación, toda vez que mediante la propuesta normativa se busca realizar el nombramiento progresivo del personal administrativo, técnico y auxiliares contratados bajo el régimen CAS en MINSA, GR y organismos públicos de salud; aspecto que vulnera la facultad de los Titulares para priorizar el gasto de la entidad conforme a lo establecido en el artículo 7 del DL N° 1440, debido a que, el referido nombramiento supone recursos adicionales para cubrir el financiamiento de los beneficios que se otorgan al personal nombrado, recursos con el que no cuentan los Pliegos Presupuestarios involucrados. Asimismo, se debe señalar que, en el Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, no se tiene previsto recursos para el financiamiento de la medida que propone la Autógrafa de Ley, por lo que su implementación es inviable en términos presupuestarios.

    Sobre el particular, en el Análisis Costo Beneficio del Dictamen N° 56-2022-2023-CSP-CR, dictamen recaído en los proyectos de ley 2482/2021-CR, 4170/2022-CR y 5006/2022-CR, que dan origen a la presente autógrafa, se señala que la propuesta no vulnera los principios constitucionales presupuestarios al no generar gasto público inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente; sin embargo, no se presenta un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, así como una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales que puedan ser destinados a su aplicación en el Año Fiscal 2024, como en los años subsiguientes, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

    En adición a lo anterior, en el 'Análisis de la Propuesta' señalado en el dictamen, se menciona que respecto a la 'estimación de la PEA y costo (nombramiento administrativo' que, 'según cifras reveladas (...) en el marco de la sesión del 8 de noviembre de 2022 de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, con esta medida se estima el nombramiento de 26 718 profesionales administrativos, técnicos administrativos, y auxiliares administrativos (...)'. Sobre el particular, se observa que la propuesta legislativa no cuenta con una PEA estimada actual ni el costo que conllevará su implementación y sostenibilidad.

    De otro lado, el artículo 2, que propone iniciar a partir del año 2024, el proceso de nombramiento de trabajadores del MINSA, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales que se encuentren registrados en el AIRHSP; podría implicar mayores gastos a los previstos en los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, pues, con el nombramiento se reconocerían derechos y/o beneficios laborales propios del régimen. En consecuencia, la implementación de la medida propuesta podría representar mayores asignaciones presupuestarias al Ministerio de Salud y a los Gobiernos Regionales, por lo que incrementaría la demanda de recursos al Tesoro Público.

    En ese contexto, de la revisión al dictamen que sustenta la propuesta, no se evidencia información y/o detalle respecto al presupuesto que se destinaría para su implementación en cada pliego en el año 2024, así como el mecanismo para garantizar la sostenibilidad de esta medida en los pliegos de Gobiernos Regionales en los años posteriores.

    En tal sentido, conforme a lo expuesto en las opiniones precedentes, 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

Proyectos de Ley: 2437/2021-CR, 2482/2021-CR, 2672/2021-CR y otros.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **noviembre** del **2023**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

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

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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, cabe señalar que, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría 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, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, lo planteado en la Autógrafa de Ley, al disponer acciones a cargo de las entidades públicas, se opone a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

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 PROGRESIVO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1057 DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto el nombramiento progresivo de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, con un mínimo de dos años continuos o tres años discontinuos a la fecha de la publicación de la presente ley.

Artículo 2. Proceso de nombramiento progresivo

El proceso de nombramiento se inicia a partir del año 2024 con el veinticinco por ciento (25 %) de los trabajadores administrativos del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales que, a la entrada en vigor de la presente ley, se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) y tengan como mínimo dos años continuos o tres años discontinuos de servicios a la fecha de la publicación de la presente ley, programándose para cada año fiscal siguiente el veinticinco por ciento (25 %) del total hasta concluir con el cien por ciento (100 %) de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. De la Modificación de los documentos de gestión institucional

Se autoriza al Ministerio de Salud, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales para modificar el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) o Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) según corresponda, para la aplicación de la presente ley.

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

En Lima, a los nueve días del mes de noviembre de dos mil veintitrés.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA