Proyecto de Ley N° 6440/2023-CR

CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
Congresista de la República

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 NOV 2023
RECIBIDO
Firmas _____ Hora 5:00p

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA LA LEY N°31549, LEY QUE MODIFICA LA LEY N°31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

Los Congresistas de la República del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, a iniciativa del congresista **CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA**, en ejercicio de las facultades que se les confiere en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con el literal c) del artículo 22°, 76° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA LA LEY N°31549, LEY QUE MODIFICA LA LEY N°31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

El congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

Artículo único. – Precisión de la Ley N°31549 Ley que modifica la Ley N°31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula el proceso de reforma

"Precísase que el alcance de la Ley N°31549 es aplicable al personal administrativo, como al personal asistencial que se encuentra en la condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo N°728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), que hayan ingresado por concurso público de méritos y que cumplan los requisitos prescritos en la ley al momento de su expedición".

Lima, 02 de noviembre de 2023

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2023 13:32:39-0500

Francis Paredes

ZEBALLOS MADARIAGA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

En el año 1997, se aprobó la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y posteriormente, el 30 de enero de 1999, a través de la Ley N° 27056, se creó el Seguro Social de Salud (EsSalud) ente encargado de las prestaciones de salud a los asegurados y sus derechohabientes.

En EsSalud existen dos grandes grupos profesionales bien marcados, subdivisión que se hace en razón a las funciones que estos realizan, siendo así está el grupo asistencial que son quienes directamente llevan a cabo la atención de los pacientes y el otro grupo el personal administrativo que son quienes están encargados de todo el aparato administrativo que requiere el grupo asistencial para cumplir su labor de atención directa al paciente asegurado, teniendo ambos grupos ocupacionales como característica en común estar en brecha negativa de personal a nivel nacional.

Como consecuencia del brote del COVID 19 se evidenciaron las más graves falencias dentro de nuestro sistema de Salud siendo justamente una de ellas la falta de personal para afrontar dicha fatal enfermedad, situación que hizo que tanto el grupo asistencial como administrativo redoblaran esfuerzos para poder hacer lo que en sus manos fuese posible para cada uno desde sus puestos y funciones, ambos grupos ocupacionales trabajaron bajo una exposición a contagio altísima.

Si bien el grupo administrativo no tiene como función directa de atención al paciente o asegurado no es menos cierto que si se tuvo contacto permanente con el personal asistencial, así como se tuvo que ingresar a áreas críticas dentro de los centros de atención por la propia necesidad de servicio, coordinación e incluso en labores no propias de la labor administrativa. Siendo así se contagiaron e inevitablemente contagiaron a sus familiares con quienes tuvieron contacto, con resultados no siempre positivos.

En reconocimiento al personal de salud por haber afrontado la pandemia del COVID 19, se promulga la Ley Nº 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma, precisando en su Décima Disposición Complementaria Final lo siguiente:

> ***"DÉCIMA. Personal de suplencia de EsSalud***
> *El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), que mantenga vínculo laboral ininterrumpido durante cinco (5) años, cuente con plaza presupuestada y considerada en el cuadro de asignación de personal pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen."*

Cómo se puede advertir del propio texto de la sumilla se precisa que esta referido al "personal de suplencia de EsSalud" no haciéndose una consignación expresa de personal asistencial de salud es decir carreras profesionales propias de la salud como son medicina, enfermería, técnicos asistenciales entre otros, sino por el contrario hace mención tan solo al personal de suplencia de EsSalud.

En ese sentido, la interpretación restrictiva del alcance normativo de la misma debió ser expresa, es decir, si la voluntad del legislador fue solo beneficiar al personal asistencial, hubiera consignado "personal asistencial de suplencia de EsSalud"; situación que no ocurrió, siendo ello así una interpretación en favor del trabajador conocida como "pro - operario" debió ser siempre la correcta llevándonos a la aplicabilidad de la norma para todo trabajador, en situación de suplencia de EsSalud sin distinción alguna.

Dicha interpretación encuentra asidero supra nacional como son los Arts. 2° y 7° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de rango constitucional que refiere que toda persona tiene igualdad de derechos y libertades, sin distinción alguna de raza, sexo. Idioma, religión, etc. así como a la igual protección frente a toda clase de discriminación.

En ese orden de ideas el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos en sus artículos 2°, 3°, 23° y 26° y la Convención Americana De Derechos Humanos en su artículo 24° promulgan la igualdad ante la ley y en consecuencia la no discriminación de ninguna índole.

El Convenio 111 De La Organización Internacional Del Trabajo, Convenio sobre la discriminación en el empleo y ocupación ratificado por el Perú el 10 de agosto del 1970 este está referido a la obligación de los estados de elaborar y aplicar políticas públicas orientadas a reducir la discriminación en el empleo, incluso en el Art 1°A, hace referencia a la no discriminación por la ocupación

En Nuestro país, a su turno, La Constitución en sus artículos 2°, 15°, 22°, 23° y en específico el Art 26° - Principios que regulan la relación laboral se tiene:

- Igualdad de oportunidades sin discriminación
- Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la constitución y la ley
- Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Posteriormente la Ley N°31549 modifica la Ley N°31125 en el extremo solo del cumplimiento, quedando la Décima Disposición Complementaria de la siguiente manera:

"DÉCIMA. Personal de suplencia de EsSalud
El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen

del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), que mantenga vínculo laboral por dos años continuos o tres discontinuos y haya ingresado a la entidad mediante concurso público, pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen".

Es decir al Ley N°31549 que modifica la Ley N°31125 redujo de 5 a 2 años de labores continuos o tres discontinuos, precisando además que, estos hayan ingresado por concurso público como requisito para pasar de la contratación a plazo fijo como lo es una suplencia a una contratación de naturaleza indeterminada es decir reduce los requisitos y al igual que la primigenia la sumilla señala hacer referencia al Personal de suplencia de EsSalud, mas no restringe la misma a un grupo laboral especifico como el personal de la salud dentro de una interpretación restrictiva como lo hace en un segundo momento EsSalud ante una duda.

Sin embargo, en razón a una opinión desafortunada y en clara contravención de los derechos laborales como el "in dubio pro - operario", a la no discriminación y progresividad de los derechos laborales EsSalud solicita opinión a la Autoridad Nacional del Servicio Civil:

INFORME TÉCNICO DE SERVIR N° 002249-2022 SERVIR-GPGSC, indica que, *el personal administrativo no se encuentra comprendido en los alcances de la citada disposición". ESTE INFORME NO ES CONCLUYENTE, así lo expresa el mismo documento.* Dicho informe tomo en consideración el Decreto Legislativo N°1153".

Por las interpretaciones poco favorables de la norma contemplada en la Ley N° 31549, las Jefaturas de Recursos Humanos de EsSalud y SERVIR están interpretando de manera limitativa y discriminativa, dicha norma dejando de lado a los trabajadores administrativos, cuando la norma no lo señala como tal, arbitrariedad que tiene sustento en el MEMORANDO CIRCULAR N° 3957-GCAJ-ESSALUD-2022 de fecha 12/09/22, mediante el cual la Gerencia Central de Asesoría Jurídica: "(...) "opina que para efectos de la aplicación de la Ley N° 31549 se debe tomar en consideración de manera referencial la definición de Personal de Salud establecida en el Decreto Legislativo N°1153" (Decreto Legislativo que regula la Política Integral de Compensaciones y Entregas económicas del Personal de la Salud al servicio del Estado - MINSA), el cual, en su Artículo 3.1 del art. 3, de manera referencial. Art. 3 2 que establece que: "El Personal de la Salud, está compuesto por los profesionales de la salud y personal Técnico y Auxiliar Asistencial de la Salud.(....)", excluyendo con este concepto del ámbito de aplicación de la Ley de la referencia al Personal de suplencia Administrativo, (Cabe mencionar que en dicho decreto se conceptualiza a "Personal de la Salud" y no a "Personal de Salud" como indica la Ley No. 31549 distorsionando el espíritu de la Ley, cuando claramente el Decreto N°1153 EXCLUYE de su ámbito de aplicación a EsSalud; dejando de lado a *Nuestra* Constitución que *impone la interpretación favorable al trabajador en caso de duda* insalvable *sobre el sentido* de *una norma, ya* sea porque su

contenido sea incierto o indeterminado. Esto quiere decir, que para la aplicación del referido principio debe existir un conflicto de interpretación de una norma jurídica, la misma que al interpretarle ofrece varios sentidos, por lo que se debe adoptar como sentido normativo aquel que ofrece mayores beneficios al trabajador (Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Caso N°0008-2005- Pi/TC).

En el ámbito laboral, el principio protector o tutelar busca compensar la desigualdad existente en la realidad, con una desigualdad de sentido opuesto. Consideramos que la estructura del derecho del trabajo tiene base sólida y responde en el principio protector a la desigualdad que existe y existirá entre el trabajador y empleador. Se trata de equilibrarlo con el papel que asume el Estado, a fin de cautelar a la parte más débil de la relación laboral, es por ello que no se puede interpretar desigualdades cuando la norma no lo señala como tal, lo que significa que el personal administrativo debe ser considerado como personal de salud para la aplicación de la Ley N° 31549.

Ante la opinión NO VINCULANTE del SERVIR se tiene que mediante: **INFORME N°041 -SGGP-GAP-GCGP-ESSALUD-2023**, de fecha 13 de febrero del 2023, emitido por la Sub-Gerencia de Administración de Personal de la Gerencia Central de las Personas, formula las conclusiones siguientes:

4.2 "Resulta necesario solicitar a los autores de la Ley N° 31549, se sirvan precisar su alcance y/o aplicación, a efectos de determinar si el personal administrativo del Seguro Social de Salud - ESSAALUD contratado bajo la modalidad suplencia es beneficiario de la acotada Ley, lo cual nos permitirá como Entidad realizar una debida implementación de la acotada norma".

Y es en razón a esta petición de alcance y aplicación de la Ley N°31549 es que el Congreso de la República remite a EsSalud el OFICIO N°0410-2022-2023-DC-ISCI/CR, del 09 de marzo del 2023, por el que, la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, concluye lo siguiente:

> *"En conclusión, mi persona, como Congresista de la República, considera y precisa que, la propuesta establecida tanto en la fórmula legal como en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 850/2021-CR, establece como criterio e intención, incluir a los trabajadores asistenciales y administrativos todos en conjunto, sin restricciones, dentro de los alcances de la norma que concluyo en la Ley 31549".*

A pesar de haber sido esta entidad quienes solicitaron dicha opinión para cesar las desvinculaciones de los trabajadores administrativos contratados por suplencia, alegando el Art 74 del Decreto Supremo N°003-97- TR (los contratos de suplencia no pueden superar los 05 años caso contrario se desnaturalizan), expresaron que esta solo era una opinión de una congresista y que no podía ser entendida como una voluntad del

poder legislativo en su totalidad por lo que de requerir dicha aplicación al grupo administrativo tendría que ser a través de una nueva ley.

Cabe mencionar que en la Resolución Ministerial N°161-2021 MINSA, en su Plan Nacional Actualizado de vacunación contra el COVID 19, *"se establece que el Personal de Salud se refiere a toda persona que presta servicios independientemente de la naturaleza de vínculo laboral o contractual en las diferentes instancias del sector Salud Público o privado".*

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO.

La presente iniciativa no genera ningún gasto al Tesoro Público, debido a que se trata de una precisión a la Ley N°31549, que modifica la Ley N°31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula el proceso de reforma. Debiendo tenerse en cuenta que, con su aprobación se estaría beneficiando a cientos de trabajadores administrativos y asistenciales de EsSalud; quienes obtendrán mejores condiciones laborales, y al mismo tiempo se beneficiará a millones de ciudadanos peruanos quienes tendrán una mejor calidad de atención en los servicios de salud.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley no transgrede normas constitucionales, ni normas vigentes a la fecha, por el contrario, la presente precisión logrará su aplicación al personal asistencial y administrativo en condición de suplencia de EsSalud, resultando importante destacar que se realiza en favor del principio protector o tutelar aplicable en el ámbito laboral, donde se busca equilibrar el papel que asume el Estado, a fin de cautelar a la parte más débil de la relación laboral, conocido como "pro operario", correspondiendo la aplicabilidad de la norma para todo trabajador, en situación de suplencia de EsSalud sin distinción alguna.

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley se encuentra alineado al Segundo Eje Temático sobre: Equidad y Justicia Social, enmarcada en la Décimo Cuarta Política de Estado respecto al Acceso al empleo pleno, digno y productivo, con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la

empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.