Proyecto de Ley N°....7994/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
30 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:35

LEY QUE ESTABLECE MEJORAS PARA EL PERSONAL TÉCNICO, AUXILIAR ASISTENCIALES Y ADMINISTRATIVOS DE SALUD QUE LABORAN EN ZONAS DE FRONTERA Y ZONAS ALEJADAS.

El congresista que suscribe **Waldemar José Cerrón Rojas**, miembro del Grupo Parlamentario **Perú Libre**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE MEJORAS PARA EL PERSONAL PROFESIONAL, TÉCNICO, AUXILIAR ASISTENCIALES Y ADMINISTRATIVOS DE SALUD QUE LABORAN EN ZONAS DE FRONTERA Y ZONAS ALEJADAS.

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley.

La presente propuesta legislativa tiene por objeto brindar las mejoras de las condiciones económicas, académicas para el personal de salud que laboran en zonas de fronteras y zonas alejadas, con la finalidad de retribuir al personal de salud que presta las atenciones en un establecimiento de salud de frontera y más alejados, como estrategias de retención del problema de cerrar brechas en recursos humanos en salud.

Articulo 2. Registrar a los establecimientos de salud como zona de frontera y más alejados.

Se autorice al Ministerio de Salud, en coordinación con el Gobierno Regional de Tumbes, realizar el reconocimiento como Zona Alejada o de Frontera

(ZAF), al "Hospital Regional de Tumbes José Alfredo Mendoza Olavarria – JAMO II-2" de la unidad Ejecutora 402, y los establecimientos de salud Unidad ejecutora 400 de la Dirección Regional de Salud de Tumbes, Centro de Salud de Zarumilla, Centro de Salud de Aguas Verdes, Centro de Salud Papayal, Centro de Salud Mental Comunitario "Lic. Enf. Silvia Violeta Conde Sosa", Centro de Salud Pampa Grande, Centro de Salud Andrés Araujo Moran, Centro de Salud Pampas de Hospital, Centro de Salud San Juan de la Virgen, Centro de Salud Comunitario Virgen del Cisne, Centro de Salud Puerto Pizarro, Centro de Salud Gerardo Gonzales, Centro de Salud Garbanzal, Centro de Salud Cerro Blanco, Centro de Salud Corrales, Centro de Salud San Isidro, Centro de Salud Malval, Centro de Salud Zorritos, Centro de Salud Cancas, Centro de Salud Cañaveral, Puesto de Salud Acapulco, Puesto de Salud Bocapan, Puesto de Salud Grau, Puesto de Salud Barrancos, Puesto de Salud La Choza, Puesto de Salud Trigal, Puesto de Salud Pajaritos, del departamento de Tumbes.

LA MEJORAS PARA EL PERSONAL.

- Mejora la Productividad y el rendimiento laboral.
- Mejora de sus competencias al tener la posibilidad de auto capacitarse
- Personal motivado y comprometido con su trabajo
- Reduce el estrés y aumenta la seguridad en si mismo del personal de salud
- Mejora el control de sus vidas y le permite realizar cambios de mejora
- Desarrollo Socio económico y emocional del personal de salud y su familia
- Expandir sus ideas y crear nuevas conexiones, tanto mentales como sociales, como ayudar a la comunidad en la que vive.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERO. Instituciones involucradas.

Se autorice al Ministerio de Salud, en coordinación con el Gobierno Regional de Tumbes, mediante las Direcciones regionales de Salud o las que hagan sus veces, en un plazo de 60 días calendario realizar las gestiones

necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

SEGUNDO. Exoneración.

Quedan exonerado el Ministerio de Salud y el gobierno regional de tumbes los requisitos establecidos en el artículo 6 de la ley N° 31953, Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2024.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA:

La Organización Mundial de la Salud - OMS[1] la define a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Pues el derecho a la salud es el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

En el Expediente N° 2064-2004-AA/TC[2] el Tribunal Constitucional Reconoce que el derecho a la salud comprende no solo el derecho al cuidado de la salud personal:

> *"(...) el derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el estado debe proteger tratando de que todas las personas, cada día tenga una mejor calidad de vida, para lo cual debe invertir en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo de adoptar políticas, planes y programas en ese sentido. Los servicios de salud, por consiguiente, cobren vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro mejores niveles de vida para las personas que la integran, sino que incluso en la*

[1] La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor el 7 de abril de 1948. https://www.who.int/es/about/governance/constitution

[2] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02064-2004-AA.html

eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida y la integridad de los pacientes" (subrayado es nuestro).

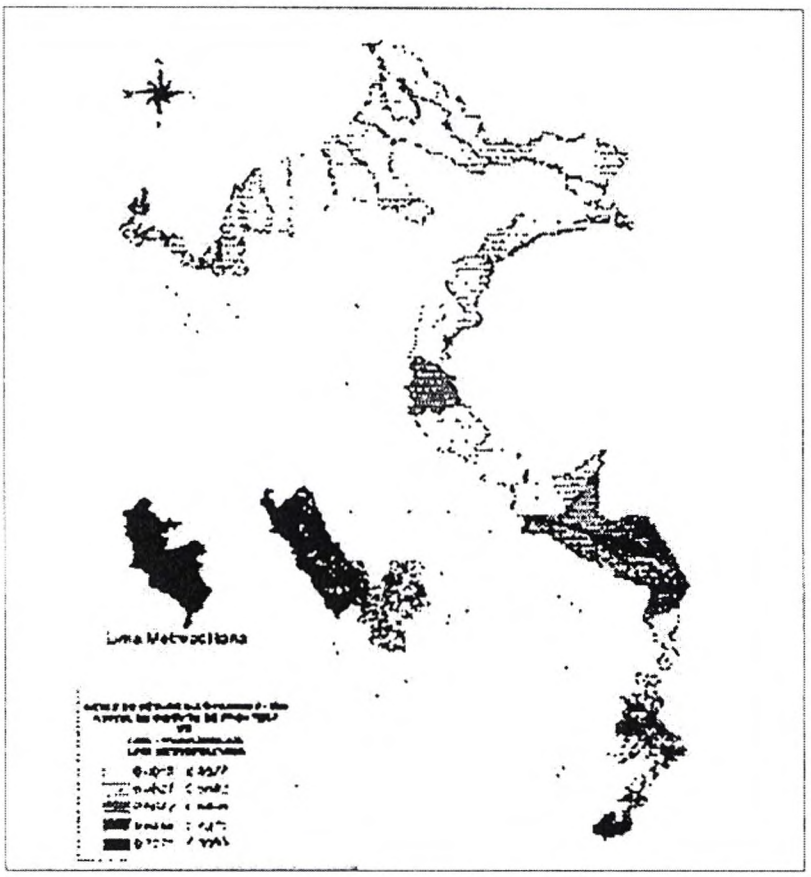
Así mismo, el Ministerio de salud como organismo rector del sector salud, tiene entre sus funciones dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas sectoriales a nivel nacional, así como la gestión de recursos humanos del sector, teniendo dentro de su competencia sobre las brechas de recursos humanos de los establecimientos de salud del país.

En ese contexto el literal a) del numeral 8.3, del articulo 8 del Decreto Supremo 1153, establece que la entrega económica por zonas alejadas o de zona de frontera, la cual se asigna a los puestos de salud que se encuentran ubicados en zonas de fronteras o alejadas, siendo que el Ministerio de Salud esta obligado a la entrega económica priorizada por zona alejadas o de frontera con la finalidad de incentivar al personal de salud para laborar en lugares mas alejados del país, que posibilite el acceso a servicios de salud por parte de la población con presencia de personal calificado y capacitado.

1.1. ANTECEDENTES.

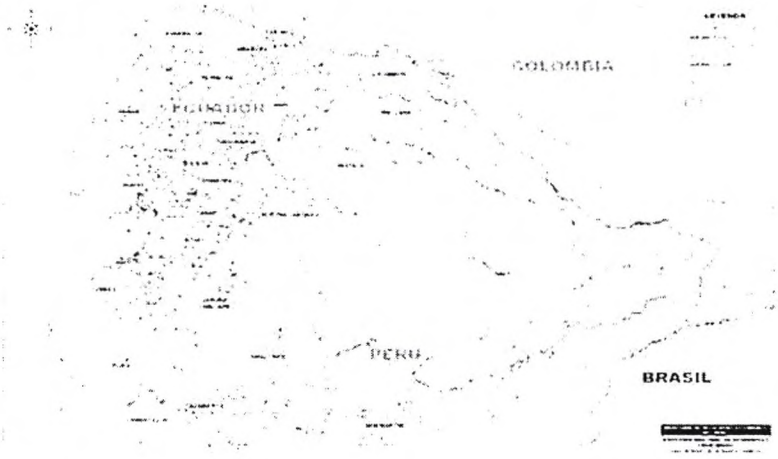
Reseña histórica de Tumbes.

La Zona del departamento de Tumbes se encuentra en los límites internacionales que dividen a nuestro país con la República del Ecuador, siendo necesario que el Estado garantice su desarrollo económico y progreso social, siendo que se encuentra en la zona de frontera con el país del Ecuador.



Fuente:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/200429/197162_Decreto_Supremo_N_C2_B0015-2014-SA.PDF20180926-32492-1gf1bz1.PDF?v=1594241943

La Región Tumbes se caracteriza por ubicarse en el extremo norte del Perú y en las costas del Océano Pacífico, que se encuentra en la zona de frontera con el vecino país del Ecuador (Zona de Frontera).



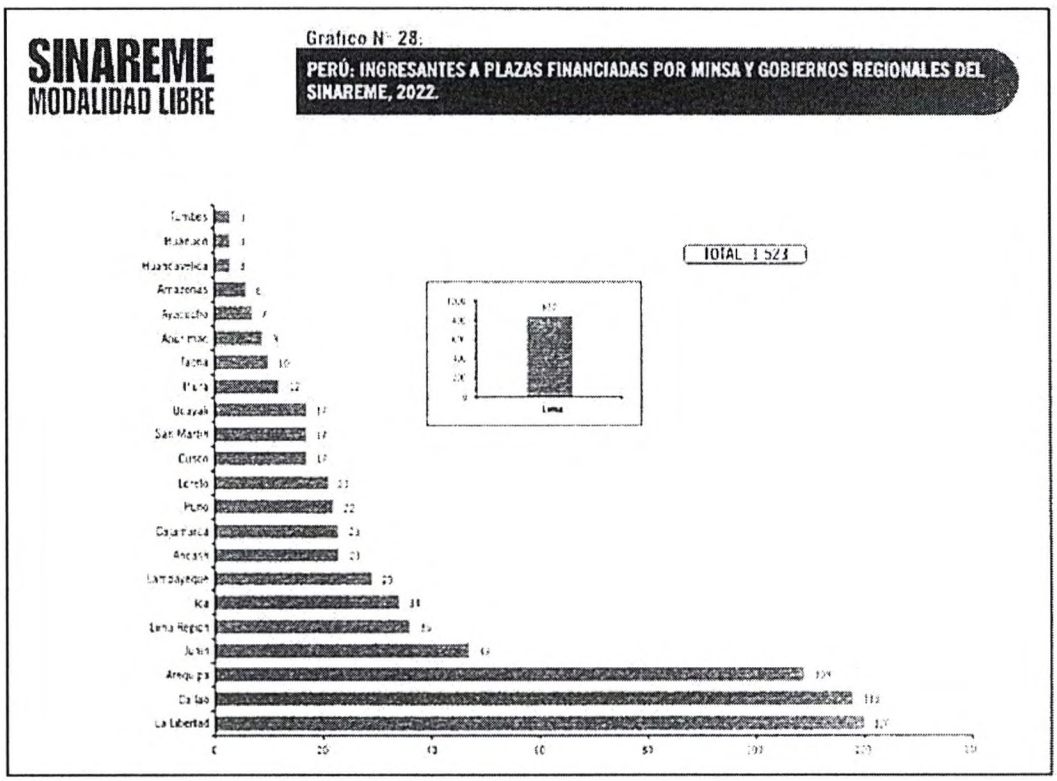
Fuente: pág. 09

http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20(29MAY12).pdf

A) IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Luego de transcurrido y secuelas del estado de emergencias y lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 003-2022-SA, en ese sentido las remuneraciones del personal de salud, volvieron al estado primigenio, generándose el riesgo que se corre es que los personales de salud no sigan laborando, el mismo que generará una falta de dotación de personal en el establecimiento de salud, especialmente en las zonas de frontera y alejadas.

En ese mismo sentido se tiene que el personal de salud cuenta con insuficientes ingresos, y que en algunas oportunidades vienen laborando en situaciones múltiples trabajos o por aumentarse las horas de servicios de guardias, situación que actúa en desmedro de su bienestar y salud, siendo que el desempeño de sus actividades y restricciones de la calidad de tiempo, que por derecho le correspondería pasar junto a su núcleo familiar, a consecuencia de ello el departamento de Tumbes, por encontrarse en zona de frontera que no recibe bono por frontera, no es atractivo para un Residentado Médico.



Fuente: https://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/7050.pdf pág. 39

La cantidad de establecimiento de salud en Zona de Frontera, como es la Dirección regional de Salud de Tumbes como unidad ejecutora N° 400 y el establecimiento de salud José Alfredo Mendoza Olavarria – JAMO II-2, Centro de Salud de Zarumilla, Centro de Salud de Aguas Verdes, Centro de Salud Papayal, Centro de Salud Mental Comunitario "Lic. Enf. Silvia Violeta Conde Sosa", Centro de Salud Pampa Grande, Centro de Salud Andrés Araujo Moran, Centro de Salud Pampas de Hospital, Centro de Salud San Juan de la Virgen, Centro de Salud Comunitario Virgen del Cisne, Centro de Salud Puerto Pizarro, Centro de Salud Gerardo Gonzales, Centro de Salud Garbanzal, Centro de Salud Cerro Blanco, Centro de Salud Corrales, Centro de Salud San Isidro, Centro de Salud Malval, Centro de Salud Zorritos, Centro de Salud Cancas, Centro de Salud Cañaveral, Puesto de Salud Acapulco, Puesto de Salud Bocapan, Puesto de Salud Grau, Puesto de Salud Barrancos, Puesto de Salud La Choza, Puesto de Salud Trigal, Puesto de Salud Pajaritos, del departamento de Tumbes, los cuales tiene un déficit de personal de salud, personal que es necesario no solo porque la salud es un derecho, además dicho nosocomio se encuentra ubicado en la frontera con el vecino país de Ecuador, según la data de brecha de personal de Salud realizada por el ministerio de salud al mes de agosto de 2020, del total de establecimientos de salud ubicados en Zona Alejadas y de Frontera (2,148), un total de 1,491 (69.4%) se encuentra en el quintil 1,568 (26.4%) en el quintil 2,92 (4.3%) en el quintil 3, solo 11(0.5%) en el quintil 4 y 5; es necesario que el estado pueda generar alternativas para atender a esta población que se encuentra en vulnerabilidad se tiene dificultad para acceder al servicio de salud.

La presente propuesta de ley, tiene como importancia la incorporación del hospital de Jamo se reconozca como establecimiento de salud en zona de frontera, con la finalidad de que sea incorporado en los beneficios establecidos en **el literal a) del numeral 8.3, del artículo 8 del Decreto Supremo 1153,** siendo de público conocimiento que el fin de la

compensación de los ingresos del personal de salud, **se consideró la incorporación en el listado de Zonas Alejadas y de Fronteras (ZAF) de los establecimientos de salud de las Unidades Ejecutoras de la región Tumbes.**

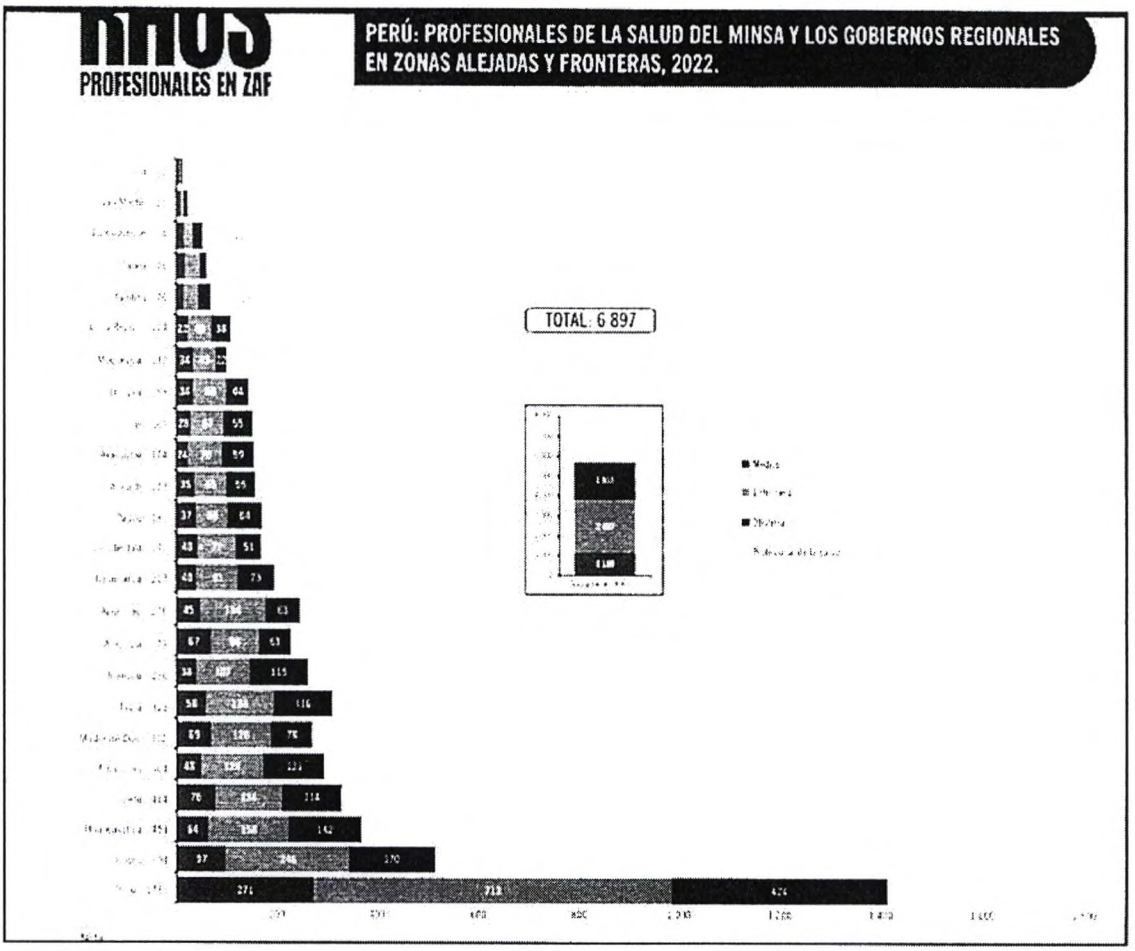
Una vez identificados los centros poblados con caracteristicas RURALES, se determinan los establecimientos de salud ubicados en zonas alejadas o zonas de frontera, considerando los siguientes criterios técnicos:

a) Para zonas alejadas:
   - El tiempo entre el centro poblado al que pertenece el establecimiento de salud a la ciudad más cercana (centro poblado con más de 5 mil habitantes), debe ser mayor a 6 horas;
   - El centro poblado deberá encontrarse a más de 3800 m.s.n.m.

b) Para zonas de frontera:
   - **Ubicación del centro poblado en distritos colindantes con uno o más países vecinos**.

Los criterios tecnicos definidos para identificar a los EESS ubicados en zonas alejadas o de frontera en el marco de lo establecido epor el Decreto Legislativo 1153, es el resultado de un proceso de analisis tecnico de la informacipon proporcionada por el MIDIS e INEI, lo que a su vez fue consensuado con la DIRESAS/GERESAS.

Siendo que la DIRESA Tumbes, cumpla con analizar y sincerar la información relevante y el cumplimiento de los criterios establecidos en la norma que le permita la toma de decisiones correspondientes, considerando el pedido del documento de la referencia b) de la zona de frontera, de incluir establecimientos de salud que podrian ser incorporados en el listado de Zonas Alejadas y de Fronteras (ZAF) de los establecimientos de salud de las Unidades Ejecutoras del departamento de Tumbes.



Fuente: https://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/7050.pdf pag. 25.

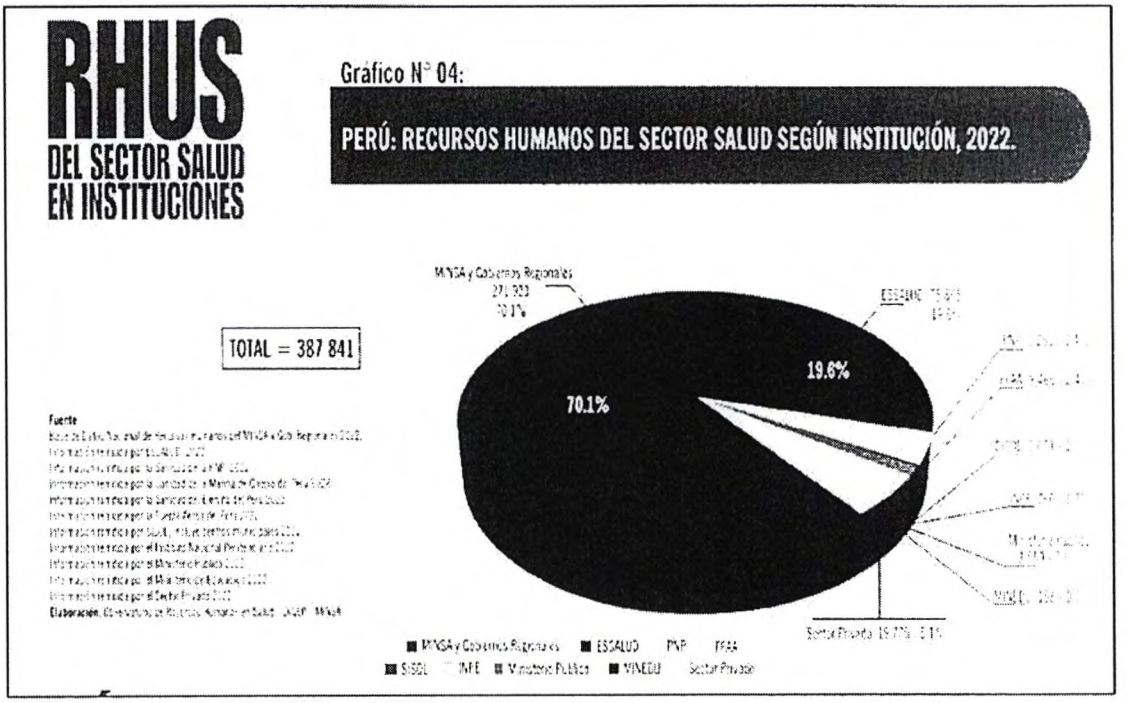
El personal de Salud, desde sus inicios se ha encargado de curar y prevenir enfermedades que afectan la salud de las personas, por lo que, se debe de garantizar que todos los seres humanos tengan acceso a ella; sin embargo se presentan multiples barreras que le impiden a la medicina llegar a gran parte de la población, ya sea por la lejania en fronteras territoriales o por lo que conlleva a que algunas personas por el avance de su enfermedad, no puede recibir atención médica y otros reciben pero no a tiempo pertinente por las carencias de vias de acceso o porque movilizarse hacia los centros de salud les pueda resultar costoso, dejando de percibir los beneficios en aquellos establecimientos que no se encuentran alejados o en fronteras.

Por lo expuesto podemos advertir la existencia de una brecha amplia en relación a la dotación de personal de salud que trabaja en la capital en referencia al personal que trabaja en zonas de frontera y alejadas.

B) JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD DE LA PROPUESTA.

Los profesionales del hospital regional de Tumbes realizan denodados esfuerzos para dar solucionen diversos a los problemas de salud, ya que el Hospital sólo atendía problemas médicos de mediana complejidad por no contar con la infraestructura ni recursos para ello[3].

Así según el registro nacional del personal de la salud del año 2021[4], los recursos humanos del sector salud, según el sector, son 403 mil 848 de los cuales a) el MINSA y Gobiernos Regionales alberga 280,073 y representa el 69.4%; b) ESSALUD con un total de 86,393 y representa el 21.4%; c) Fuerzas Armadas con un total de 9,661 y representa 2.3%, d) Policía Nacional del Perú con un total de 4,852 y representa el 1.2%. en ese orden de brechas en recursos humanos se tiene en el 2022[5].



[3] http://www.hrjt.gob.pe/site/index.php/institucional/resena-historica

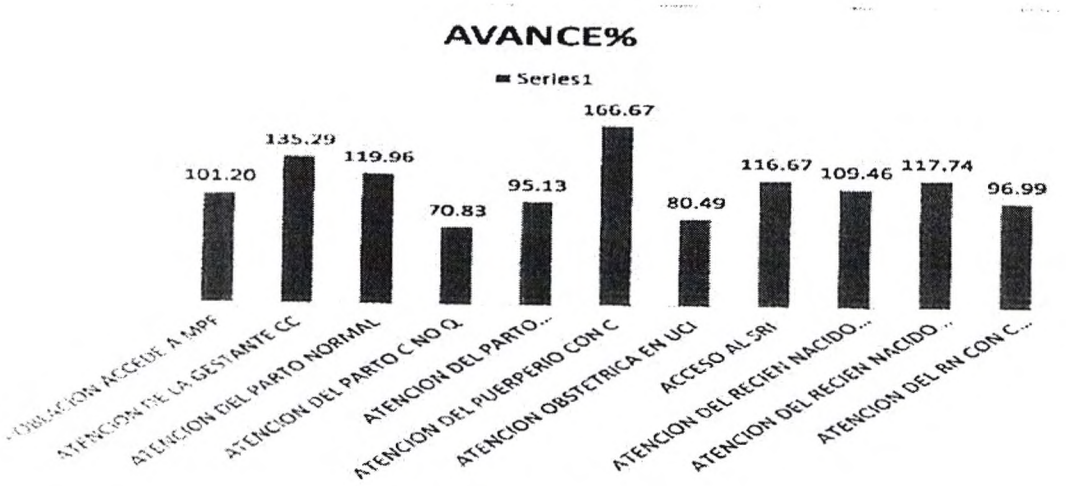
[4] https://files.minsa.gob.pe/s/3LsRrxGJxzsDKqw

[5] https://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/7050.pdf

De la naturaleza de la norma del Decreto Supremo 1153, ampara el derecho de salvaguardar al personal de salud e incentivar que sea atractivo que el personal siga laborando en la zona de frontera, siendo que la misma norma establece la entrega económica a los trabajadores de la salud que laboren en zona de frontera; sin embargo la unidad ejecutora 402 "Hospital regional de Tumbes José Alfredo Mendoza Olavarria – JAMO II-2" siempre que fue considerado que se encuentra en zona de frontera, empero respecto al bono por frontera el Ministerio de Salud mira de espaldas, quien nos desconoce el derecho que nos reconoce el decreto Supremo 173-2013-EF, con ello excluyéndonos a todo el personal de salud del nosocomio José Alfredo Mendoza Olavarria – JAMO II-2, ubicad en la frontera con el vecino país del Ecuador.

El departamento de Tumbes tenía una demanda de la población para la atención especializada en salud de aproximadamente 224 885 habitantes de la Región de Tumbes, pues hasta la actualidad la demanda en salud se ha duplicado por el crecimiento poblacional y como también a consecuencia de las migraciones territoriales que es un fenómeno natural del ser humano.

AVANCE DE META FISICA ANUAL
PROGRAMA PRESUPUESTAL 0002 PROGRAMA MATERNO NEONATAL
TUMBES 2019



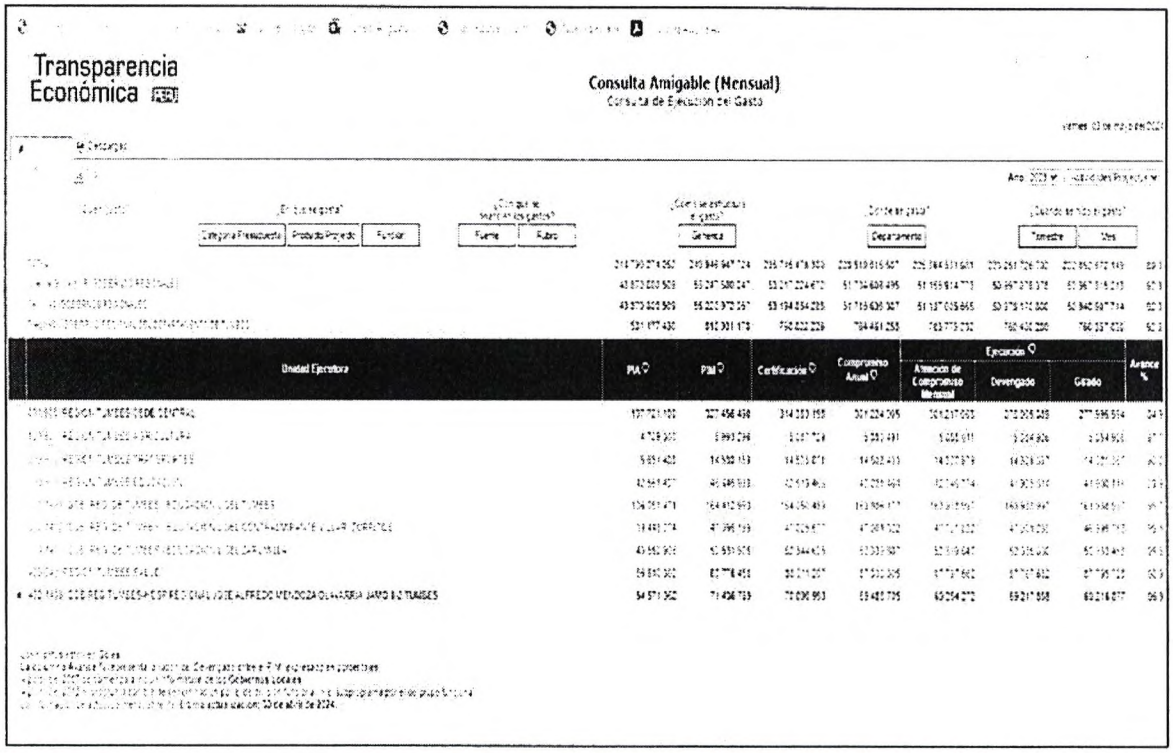
Fuente: Unidad de Programas de Salud

Cabe precisar que el literal a) del numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto

Legislativo N° 1153, que aprueba la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, actualmente dispone un monto diferenciado adicional (bonificación) por laborar en zonas alejadas o de frontera, debiéndose precisar en el proyecto de ley en cuestión si la misma tiene alcance al personal de salud y administrativo con contrato CAS, quienes únicamente reciben una remuneración por concepto de servicio prestado.

De acuerdo al Decreto supremo 015-2014-SA, aprueban criterios técnicos para identificar los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, Gobiernos Regionales, o los establecimientos que hagan sus veces en las otras entidades comprendidas en el Decreto Legislativo 1153 ubicados en las zonas alejadas o de frontera, la misma que en su Segunda Disposición Complementaria Final, señala: (...) segunda. De la revisión y/o modificación de los criterios técnicos para identificar los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, Gobiernos Regionales, o los establecimientos que hagan sus veces en las otras entidades comprendidas en el Decreto Legislativo 1153. "los criterios técnicos contenidos en el presente Decreto Supremo podrán ser revisados y/o modificados cada tres (03) años, de ser necesario, a propuesta del Ministerio de Salud, siendo aprobado mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Salud".

Por lo que es posible dimensionar si el Pliego 011 Ministerio de Salud, pudiera presentar saldos al cierre del Año Fiscal 2023, para asumir el financiamiento total o parcial de la medida propuesta, mediante saldos de balance del pliego presupuestal, de ser el caso se autoriza realizar las modificaciones programáticas del nosocomio José Alfredo Mendoza Olavarria – JAMO II-2.



Transparencia Económica

Consulta Amigable (Mensual)
Consulta de Ejecución del Gasto

Unidad Ejecutora	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución: Atención de Compromiso Mensual	Ejecución: Devengado	Ejecución: Girado	Avance %
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Fuente: https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2023&ap=ActProy

Actualmente, se dispone de un monto diferenciado adicional (bonificación) por laborar en zonas alejadas o de frontera, de conformidad con el literal a) del numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1153. Asimismo, la propuesta normativa debe precisar si la misma tiene alcance al personal de salud y administrativo con contrato CAS.

II. MARCO NORMATIVO.

Constitución política del Perú.

Decreto Legislativo N° 1153, norma que aprueba la Política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado.

Decreto Supremo N° 173-2013-EF

Decreto Supremo N° 015-2014-SA

Decreto Supremo N° 226-2014-EF

Resolución Ministerial N° 544-2014/MINSA.

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

La propuesta legislativa permite implementar acorde a la realidad en las zonas de frontera la política integral de las compensaciones y entregas económicas al personal de salud que presta servicio de manera efectiva en el sector salud de acuerdo al literal a) del numeral 8.3, del artículo 8 del Decreto Supremo 1153, que aprueba montos de la valorización priorizada por zona alejadas o de frontera para el personal de la salud a que se refiere el Decreto Supremo 1153.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El beneficio es cerrar las brechas en recursos humanos en los establecimientos de salud, siendo que la insuficiencia de personal en lugares alejados a demás de requerirse profesionales especializado y capacitado, a efectos de combatir las mortalidades y mejorar la atención en salud a la población.

Esta demostrado que en caso de mortalidad materna, que la atención calificada del parto por parte de un profesional de la salud incide en su disminución y que a su vez una muerte materna conlleva un empobrecimiento del núcleo familiar y por lo tanto de la sociedad, por lo que es necesario asegurar la presencia del profesional en salud en todos los establecimientos de salud y en especial en los lugares de zona de frontera y alejados, debiendo que el estado reconozca de manera objetiva a aquellos técnicos y auxiliares asistenciales de todos los establecimientos de salud ubicados en zonas alejadas y zonas de frontera.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta está

alineada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, aprobado con Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR de fecha 17 de octubre de 2023.

OBJETIVO: 2. Equidad y Justicia Social

Política 10. REDUCCIÓN DE LA POBREZA (Lucha contra la pobreza, mediante la cual se busca fomentar el desarrollo personal).

Política 13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL (Tema 56. MEJORAS EN LA SITUACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD).

Política 14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO (tema 64. MEJORA EN LOS DERECHOS Y CONDICIONES LABORALES)