



COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Dictamen Nro. 34-2023-2024-CSP-CR

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Salud y Población el proyecto de ley siguiente:

Proyecto	Grupo Parlamentario	Proponente	Sumilla
4109/2022-CR	Cambio Democrático – Juntos por el Perú	Bazán Narro, Sigrid Tesoro	Ley que precisa los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

La Comisión de Salud y Población en su Décimo Novena Sesión Ordinaria, celebrada el 28 de mayo de 2024, previa ampliación de agenda, debatió y aprobó con el voto **unánime** de los presentes este dictamen, que propone la **no aprobación de la iniciativa y su consecuente envío al archivo**. Votaron a favor los congresistas: Heidinger Ballesteros, Infantes Castañeda, Agüero Gutiérrez, Cordero Jon Tay Gustavo, Córdova Lobatón, García Correa, Huamán Coronado, Luque Ibarra, Marticorena Mendoza, Mori Celis, Portalatino Ávalos, Portero López, Saavedra Casternoque y Santisteban Sucuple.

Se deja constancia que en la sesión se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

Proyecto	Fecha de ingreso	Derivación a Comisión
4109/2022-CR	02/02/2023	- Presupuesto y Cuenta General de la República. - Salud y Población.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia del dictamen ha sido remitida a esta Comisión como segunda Comisión dictaminadora, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Relación con la Agenda Legislativa 2023-2024

Mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR se aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, dicho instrumento, de conformidad con el artículo 29 del Reglamento del Congreso, determina los temas prioritarios tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso.

La citada Agenda Legislativa considera prioritarios, dentro de los Objetivos del Acuerdo Nacional: **II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**, la Política de Estado 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, que incluye el tema 31. Acciones del Estado contra la discriminación y la inequidad social; y la Política de Estado 13. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, que incluye el tema 51. Acceso, reforma, modernización y financiamiento en el sistema de salud y el tema 54. Mejoras en el servicio de salud y en el cuidado de esta, temas vinculados con las iniciativas en estudio.

1.4 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La iniciativa legislativa se enmarca en lo prescrito en el segundo objetivo del Acuerdo Nacional, específicamente en las Políticas de Estado siguientes:

- a. **11ª Política de Estado:** "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación". Con este objetivo, el Estado combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas.
- b. **13ª Política de Estado:** "Acceso universal a los servicios de salud y la Seguridad Social". Con este objetivo, el Estado potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; promoverá el acceso universal a la Seguridad Social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de Seguridad Social existentes; incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector salud.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y PROBLEMAS QUE PRETENDE RESOLVER

La iniciativa legislativa propone precisar los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

El artículo 1 dispone que se precisa que la referencia al "personal de salud" de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, comprende a los profesionales de la salud, al personal técnico y auxiliar de la salud y al personal administrativo del Seguro Social de Salud (ESSALUD).

Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final plantea la prohibición de modificar, transgredir o desnaturalizar la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma. Así, las entidades del Estado al emitir normas de menor rango, resoluciones, informes y opiniones institucionales no pueden modificar, transgredir o desnaturalizar los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, conforme al artículo único de la presente ley, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal.

En la Segunda, dispone dejar sin efecto las opiniones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) contrarias a los alcances establecidos en el artículo único de la presente Ley.

Finalmente, en la Tercera, propone que el Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendarios contados desde el día siguiente de la publicación de la presente ley, dispone las acciones necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal.

Asimismo, el Proyecto de Ley identifica como problema público la controversia respecto a los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, promulgada en febrero de 2021, modificada con la Ley 31549. La citada controversia se relaciona con el Informe Técnico 002249-2022-SERVIR-GPGSC, emitido por SERVIR a pedido de ESSALUD, y donde concluye que la precitada Ley está dirigido al personal de salud, que comprende los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar de la salud, es decir exonera del alcance al personal administrativo.

Posteriormente SERVIR emite el Informe Técnico 002566-SERVIR-GPGSC, en noviembre de 2022, donde señala que el alcance de la Décimo Disposición



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022-CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

Complementaria Final de la Ley 31125, y su modificatoria Ley 31549, está dirigido al personal, entendiéndose que comprende a los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar de la salud, siendo que el personal administrativo no se encuentra comprendido en los alcances de la citada disposición.

De los precitados informes se desprende que SERVIR interpreta de manera equivocada el término "PERSONAL DE SALUD", contenido en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma. Esta errada interpretación vulnera el derecho constitucional a la igualdad de todo el personal de salud vinculado con la prestación del servicio de salud en ESSALUD.

III. OPINIONES E INFORMACIÓN

3.1.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley 4109/2022-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministerio de Salud - MINSA	1363-CSP/2022-2023-CR	16-02-2023
Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR	1364-CSP/2022-2023-CR	16-02-2023
Seguro Social de Salud - ESSALUD	1365-CSP/2022-2023-CR	16-02-2023
Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	1366-CSP/2022-2023-CR	16-02-2023
Ministerio de Economía y Finanzas - MEF	1367-CSP/2022-2023-CR	16-02-2023

3.2.1 Opiniones recibidas

1. **Ministerio de Economía y Finanzas:** mediante Oficio N° 1508-2023-EF/10.01 – del 20 julio de 2023 el Ministerio de Economía y Finanzas señala que **no es competente para emitir opinión** sobre el Proyecto de Ley.
2. **Presidencia del Consejo de Ministros:** mediante Oficio N° D002246-2023-PCM-SG de fecha 26 de julio de 2023 expresa opinión técnica.

2.1 Autoridad Nacional del Servicio Civil: Mediante Informe Técnico N° 00536-2023—SERVIR-GPGSC, comunica la opinión siguiente, **"de acuerdo con el estudio y análisis opina que no es viable"** por las siguientes razones:

- Lo pretendido por el Proyecto de Ley respecto a precisar que el término de "personal de salud" de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, comprende al personal administrativo del Seguro Social de



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

Salud, contraviene la naturaleza de las funciones del personal administrativo en el Sector Salud.

- La Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, referido a dejar sin efecto las opiniones de la SERVIR contrarias a los alcances establecidos en el artículo único de la presente ley, vulneraría lo dispuesto en la LOPE y en el Decreto Legislativo N° 1023, por ende, limita el ámbito de competencia de SERVIR.

2.2 Oficina General de Asesoría Jurídica – PCM: Con el Informe N° D001095-2023-PCM-OGAJ, concluye que el Proyecto de Ley no resulta viable por las siguientes razones:

- El numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, señala que el personal de la salud está compuesto por los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar asistencia de la salud.
- En esa línea, el personal de la salud desempeña actividades propias de las funciones sustantivas a su especialidad. Dicho personal se encuentra dentro de los alcances de la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud.
- En ese sentido, los trabajadores administrativos del sector salud no forman parte de la carrera especial de los profesionales de la salud debido a la naturaleza de sus funciones, encontrándose bajo los alcances de los regímenes laborales generales (Decreto Legislativo N° 276, 278 y 1057), o de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- La existencia de profesionales de la salud y personal administrativo en ESSALUD ha sido recogida en el artículo 2 de la Ley N° 30555, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD), que se encuentra bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicio (CAS) con contrato a plazo indeterminado.

3. Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE: A través del Oficio N° 0636-2023-DE-FONAFE de fecha 6 de agosto de 2023 observa el Proyecto de Ley por las siguientes razones:

- Atenta contra la naturaleza de las labores del personal de salud previstas en el diseño recogido en el marco legal actual vigente.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

- No dimensiona la afectación presupuestaria que la medida ocasionará en el presupuesto de ESSALUD, por lo tanto, su implementación como sostenibilidad no se encuentran aseguradas.

Sobre el contenido del artículo 5 de la Ley 31125, se puede verificar que se hace referencia únicamente al personal asistencial y al personal profesional de salud y no se hace mención alguna al personal administrativo.

4. **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo- MTPE:** Con fecha 22 de enero de 2024 el Ministerio considera que el proyecto NO ES VIABLE, por las siguientes razones:

- El Proyecto de Ley NO ES VIABLE debido a que la normativa aplicable no considera al personal administrativo dentro del concepto de personal de salud; asimismo, el mencionado Proyecto de Ley irrogará gastos a la entidad, contraviniendo lo señalado por el artículo 79 de la Constitución Política.
- Existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que señala el alcance del término "personal de salud", el mismo que excluye al personal administrativo; asimismo, se afecta el equilibrio presupuestal, siendo que el incremento de gasto, a iniciativa del Poder Legislativo, se encuentra proscrito por la Constitución Política. Se evidencia la afectación al presupuesto destinado a la planilla de ESSALUD es evidente, al incluir a personal no contemplado por el marco legal mi jurisprudencial, en ese sentido, esta Oficina General considera que el presente Proyecto de Ley resulta no viable.

5. **Opinión Ciudadana:**

Al 7 de mayo de 2024 se presentaron a través del portal virtual del Congreso de la República un total de 11 opiniones ciudadanas, siendo que la totalidad de las opiniones son **FAVORABLES** a la iniciativa legislativa materia de dictamen.

IV. **MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.
- Ley 31549, Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 Disposiciones del Reglamento del Congreso de la República (RCR) vinculadas con la competencia de las comisiones

De conformidad al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, competentes, entre otras funciones, para el estudio y dictamen de los proyectos de ley, y la atención de los asuntos que le son puestos de conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

Asimismo, el precitado artículo 34 además dispone que en la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y **especialidad** en la materia.

El Proyecto de Ley 4109/2022-CR fue evaluado y verificado en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales, y fue derivado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Salud, como segunda dictaminadora. La Comisión de Presupuesto acordó inhibirse en el conocimiento de la iniciativa.

Cabe precisar que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social aprobó el dictamen del proyecto de ley 6440/2023-CR, presentado por el congresista Carlos Zeballos Madariaga, del grupo parlamentario Podemos Perú, que propone precisar la Ley 31549, Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, de contenido similar a la propuesta que se analiza, que atiende el problema público identificado en el proyecto, y que se encuentra en la Agenda del Pleno del Congreso.

5.2 Aspectos técnicos de la propuesta legislativa

El proyecto de ley materia del presente dictamen consta de un artículo único y tres (3) disposiciones complementarias finales; y propone precisar los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma. En ese sentido, la iniciativa legislativa señala que la referencia "**PERSONAL DE SALUD**", comprende a los profesionales de la salud, al personal técnico y auxiliar de la salud y al personal administrativo del Seguro Social de Salud (ESSALUD).

Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final prohíbe modificar, transgredir, o desnaturalizar los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la precitada Ley, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal. Asimismo, en su Segunda Disposición, deja sin efecto las opiniones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) que contradigan lo establecido en el artículo único de la propuesta legislativa; y finalmente, en su Tercera Disposición Complementaria Final encarga al Poder Ejecutivo para que en un plazo no mayor a treinta (30) días calendarios contados desde el día siguiente de la



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

publicación de la Ley en el diario oficial El Peruano, disponga las acciones necesarias para la implementación de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125.

Se sustenta la propuesta legislativa de "precisión de alcances de una norma", en la Constitución Política del Perú, artículo 102, numeral 1, que establece las atribuciones del Congreso de la República, "Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogarlas existentes". Al respecto, el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 002-2006-PI, fundamento jurídico 20, señala: "al promulgarlas el Legislador, generalmente, utiliza las palabras como "interpretése", "aclárese", o "precítese". El objetivo de una norma interpretativa es eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico. Así, ambas normas, la interpretada y la interpretativa, están referida a la misma regulación, por consiguiente, la norma interpretativa debe regir desde la entrada en vigencia de la norma interpretada".

En esa misma línea, el ex constituyente Enrique Chirinos Soto¹ sostuvo que *"También es propia del Congreso interpretar las leyes. En primer término, la Constitución, que es la más importante de todas, la que sirve de base y fundamento a las demás. La interpretación legislativa de las leyes es obligatoria. Es interpretación a título universal, interpretación urbi et orbi. En cambio, la interpretación de la ley a cargo de juez es interpretación a título particular para el caso específico sometido a su jurisdicción"*.

Asimismo, Néstor Pedro Sagüés² señala, "(Un) Congreso con atribuciones constitucionales para "interpretar" con efectos vinculantes a la Constitución, está habilitado, constitucional entonces, para desplegar a la Constitución, adaptar su hermenéutica a nuevas circunstancias, aclarar sus imprecisiones o ambigüedades, disipar sus incoherencias, y hasta cubrir sus lagunas".

Finalmente, Alfredo Quispe Correa, respecto a las atribuciones del Congreso indica, "(...) El Congreso es un **poder constituido con atribuciones constituyentes**; es decir, puede reformar la Constitución y, como lo sabe el hombre común, quien puede lo más puede lo menos. Si el Congreso puede reformar la Constitución es obvio que puede interpretar uno de sus artículos..."

En ese sentido, el proyecto de ley materia de dictamen evidencia una aparente controversia respecto a los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, modificada por la Ley 31549; lo que se materializaría en la definición del término "PERSONAL DE SALUD", señalada en la precitada Ley, al punto que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), a solicitud de ESSALUD emitió los informes técnicos 002249-2022-SERVIR y 002566-2022-SERVIR, donde se concluye que, "El alcance de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada mediante Ley 31549, está dirigido al personal de salud. Entendiéndose que comprende a los profesionales de la salud

¹ CHIRINOS SOTO, Enrique. La Nueva Constitución: al alcance de todos (1979), página 189.

² SAGÜÉS, Néstor Pedro (2003), El Congreso versus el Tribunal Constitucional, la interpretación final de la Constitución.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

y personal técnico y auxiliar de la salud, de conformidad con lo expuesto en los numerales desde el 2.9 al 2.12 del presente informe. Siendo que, el personal administrativo no se encuentra comprendido en los alcances de la citada disposición".

Esta interpretación de SERVIR estaría vulnerando, según la congresista proponente, derechos constitucionales fundamentales como el derecho a la igualdad, equidad, y adecuadas condiciones para el trabajo los mismos que se encuentran en la Constitución Política y es parte de las convenciones suscritas por el Perú a nivel internacional. En ese sentido, es necesario que el Congreso de la República ponga en debate para su votación la iniciativa legislativa materia de dictamen.

5.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El Proyecto de Ley materia de dictamen señala una presunta vulneración del derecho constitucional a la igualdad de todo el personal de salud que labora en ESSALUD, que se vería afectada si no se considera al personal administrativo dentro de los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, y su modificatoria Ley 31549.

Sin embargo, la referida iniciativa legislativa contraviene lo señalado por el **Tribunal Constitucional** respecto a que la denominación "personal de salud" involucra a los profesionales de salud, personal técnico y auxiliar de salud, **mas no comprende al personal administrativo**. Además, se contrapone al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de formación y promoción laboral, afectando el acceso e incorporación de servidores en la administración pública, oponiéndose a la reforma del servicio civil, como política de Estado que busca darle orden, racionalidad y resultado a la gestión de los recursos humanos en el sector público.

Por otro lado, la propuesta de incluir al personal administrativo de ESSALUD dentro de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, y su modificatoria Ley 31549 contraviene el marco normativo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado.

Finalmente, en la Ley General de Salud, y la Ley 31125, **el personal administrativo no es considerado como parte del personal de salud**; además, la iniciativa legislativa infringe lo establecido por el artículo 79 de la Constitución política del Perú, respecto a la prohibición de creación o aumento de gasto que tiene el Congreso de la República.

5.4 Análisis de las opiniones e información recibida

Las opiniones recibidas respecto al Proyecto de Ley 4109/2022-CR, son adversos a su aprobación bajo argumentos constitucionales y legales contundentes que merece ser atendidos para no incurrir en sobreregulaciones o afectaciones al marco constitucional y legal.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

Al respecto, la Presidencia del Consejo de Ministros hace una diferenciación entre personal de salud y personal administrativo en el sector salud. Respecto al primero se especifica que éste personal se encuentra dentro de los alcances de la Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud. Asimismo, resalta lo señalado en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, que dice: "El personal de la salud está compuesto por los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar asistencial de la salud".

Asimismo, la opinión de la PCM respecto al personal administrativo del sector salud señala que este realiza actividades y/o labores que sirven de apoyo para la realización de las funciones que desempeñan el personal de la salud, tales como la atención a usuarios, actividades relativas a la gestión interna y otros.

Además, se señala que tanto el personal profesional de la salud y personal administrativo en ESSALUD se encuentran regulados en el artículo 2 de la Ley 30555, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral que se encuentran bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicio (CAS) con contrato a plazo indeterminado que a la letra dice:

"Artículo 2.- Alcance

La presente Ley es de alcance al personal del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentra bajo el régimen de contrato administrativo de servicios (CAS) y que es el siguiente:

- a) Profesionales de la salud.
- b) Técnicos y auxiliares asistenciales de la salud.
- c) Profesionales administrativos.
- d) Técnicos y auxiliares administrativos".

Asimismo, la opinión especializada de la Corporación FONAFE destaca lo señalado por el Tribunal Constitucional respecto a la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, contenida en el Expediente N° 00027-2021-PI/TC, que dice:

"229. A ello debe añadirse que lo aquí dispuesto no conlleva a un ascenso automático por años de servicio; tampoco establece un cambio de grupo ocupacional o de línea de carrera del personal o el nombramiento automático de **profesionales, técnicos o auxiliares asistenciales de la salud contratados**. Asimismo, la disposición impugnada tampoco establece el cambio de requisitos para la incorporación de personal a un régimen laboral distinto a la contratación directa de locadores bajo un régimen determinado".

El pronunciamiento sobre la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125 emitida por el Tribunal Constitucional, precisa su entender a lo que se refiere el término



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

"PERSONAL DE SALUD", expresión que alude a profesionales, técnico o auxiliares asistenciales de la salud, dejando fuera al personal administrativo.

Asimismo, el informe de la referencia señala que el Proyecto de Ley materia de dictamen no hace una medición de la afectación al presupuesto de ESSALUD, ni hace un análisis que determine si la entidad cuenta con la capacidad financiera y presupuestaria suficiente para la implementación de la regulación propuesta. Es decir, no se conoce de cuanto personal se beneficiará con la medida, ni cual es el costo para la institución, ESSALUD.

Ante la evidencia está claro que la iniciativa legislativa materia de dictamen contravienen la naturaleza de las funciones del personal administrativo en el sector salud.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO (COSTO DE OPORTUNIDAD)

Tal como se dice en el punto 5.4 del presente informe, el Proyecto de Ley 4109/2022-CR no hace una evaluación técnica del costo de la ejecución de la propuesta, ni especifica el número de trabajadores administrativos que se beneficiaran de la medida, ni disponibilidad presupuestal y financiera de ESSALUD para asumir el costo.

Lo que si se conoce es la difícil situación económica de ESSALUD, según información de la institución que se financia al 100% con aportes de los asegurados, se tiene que diversas iniciativas legislativas aprobadas generaron costos por 4,197.3 millones de soles al año, entre ellos tenemos las exoneraciones de aportes al MINEDU; aportes CAS; aporte MINSA; aporte Agrario; exoneración de gratificaciones; incorporación de pescadores; incorporación de hijos de madres gestantes que fallecen (sin aportes); ampliación de licencia por paternidad (costo que asume ESSALUD); ampliación de seguro a hijos de 18 a 28 años (sin aportes).

Asimismo, que actualmente existe una brecha de infraestructura de S/ 32mil millones de soles para ampliar la oferta de servicios, sin embargo, el presupuesto de inversiones para el 2024 es casi cero.



"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

ESSALUD: Impacto de Leyes que afectan sostenibilidad financiera



Fuente: ESSALUD.

A marzo de 2024 ESSALUD cuenta con 57,487 trabajadores, de los cuales 42,933 están bajo la modalidad del D. L728; 8,276 en el DL 276; y 6,278 como CAS.

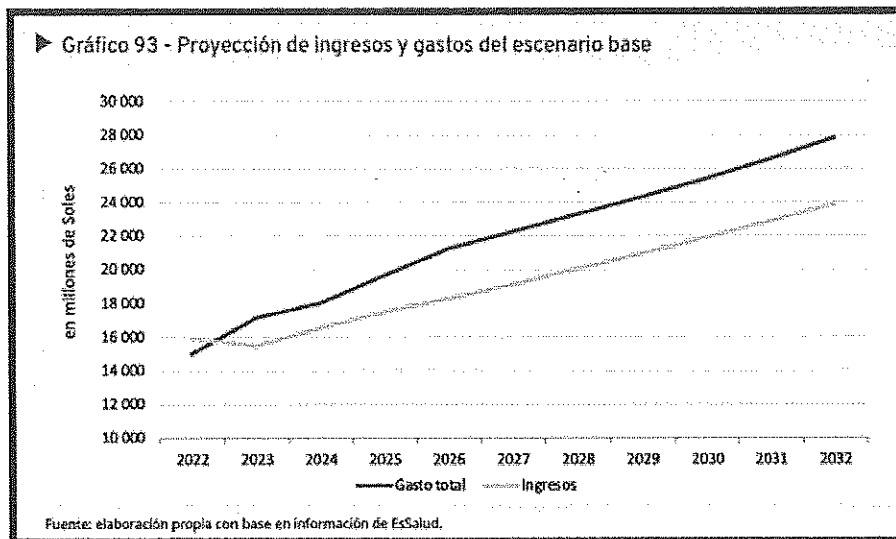
Por otro lado, la proyección financiera de ESSALUD en el tiempo es alarmante, según la OIT al 2032 los gastos estarán por encima de los ingresos, lo que pondría en riesgo la cobertura de servicios y calidad de los mismos, afectando a los afiliados quienes tendrían que asumir los gastos de su bolsillo.



"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

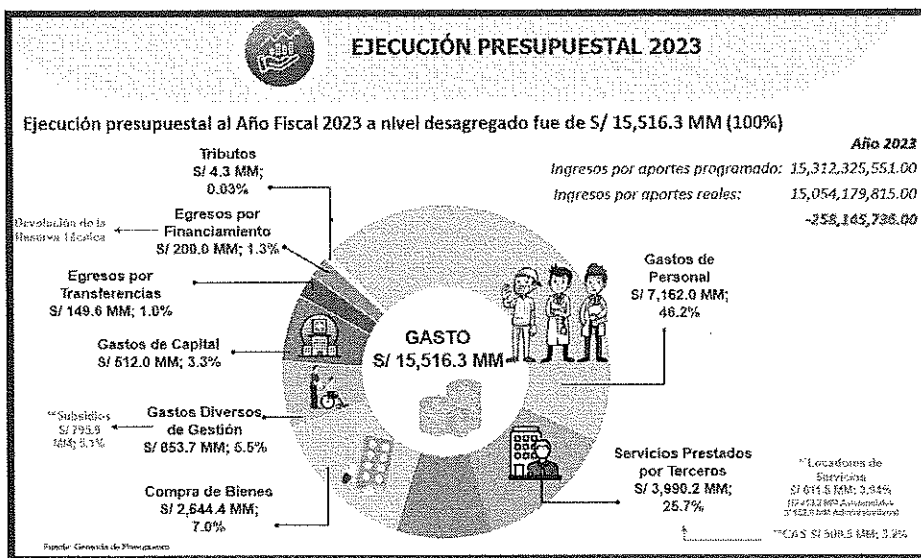
DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

Situación Financiera y Proyecciones – Informe OIT (2022 – 2023)



Fuente: ESSALUD.

Asimismo, ESSALUD el 2023 tuvo un presupuesto de S/ 15,516 millones de soles, sin embargo, su mayor carga presupuestal está en gasto de personal con S/ 7,162 (46.2%); y servicios prestados por terceros S/ 3,990 millones de soles (25.7%); es decir, entre ambos gastos destina el 71.9%; quedando sólo el 3.3% para gasto de capital. Esto se ve en el siguiente cuadro:



Fuente: ESSALUD



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

Finalmente, existe una brecha total estimada de infraestructura en ESSALUD que supera los 31 mil millones de soles en ESSALUD. Infraestructura y equipamiento que permitiría mejorar las prestaciones de salud y sociales a nivel nacional. Considerando un nivel de inversiones similar a la prevista para el año 2024, S/ 672 millones de soles; se necesitaría de 46 años para cerrar dicha brecha.

ESSALUD: Brecha total estimada de infraestructura

Tipo de prestación	Tipo de brecha	Costo total (S/)
Prestaciones de Salud (centros asistenciales)	Brecha de cobertura	6,614
	Brecha de categorización	4,749
	Brecha de rehabilitación	4,689
	Brecha de reemplazos	12,230
	Total	28,282
Prestaciones Sociales	Brecha de cobertura CAM	555
	Brecha de cobertura CERPS	2,389
	Total	2,944
TOTAL INVERSIÓN		31,226

Fuente: ESSALUD

En ese sentido, el análisis costo beneficio respecto a la propuesta legislativa materia de dictamen es totalmente negativo por afectar la cobertura y calidad de la atención de los afiliados a ESSALUD, quienes se verían en la necesidad de realizar gasto de bolsillo para atender su salud, afectando su calidad debida y nivel de ingreso familiar, ingresando a un GASTO CATASTRÓFICO EN SALUD Y EMPOBRECEDOR.

VII. EFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa si bien se enmarca en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, sin embargo, contraviene el proceso de modernización de la gestión y reforma del Estado, y el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153, que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de salud al servicio del Estado.

Igualmente, la iniciativa legislativa vulnera lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en el Decreto Legislativo 1023, limitando el ámbito de competencia de SERVIR. Queda claro que el personal de salud desempeña funciones sustantivas a su especialidad, y se encuentra regulado por la Ley 23536, Ley que establece las normas que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud. Es en ese sentido, que los trabajadores administrativos del sector salud no forman parte de la carrera especial de los profesionales



"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.

de la salud debido a la naturaleza de sus funciones, por lo que se encuentran bajo el régimen
laboral de los Decretos Legislativos 276, 278 y 1057; o bajo el ámbito de la Ley 30057 Ley
del Servicio Civil.

El Proyecto de Ley materia de dictamen es contrario a la Ley General de Salud y la propia
Ley 31125, que consideran que el personal administrativo no es parte del personal de salud.
Por lo que se concluye que forzar su incorporación contraviene la legislación nacional;
incurriendo en iniciativa de gasto. **En tal razón, es innecesaria la aprobación del presente
Proyecto de Ley, por contravenir la legislación nacional y constituir una
sobreregulación de un proceso de modernización de la gestión y reforma del Estado
que está en marcha.**

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Salud y Población, de conformidad con el literal c) del
artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN**
del Proyecto de Ley 4109/2022-CR, y su posterior envío al archivo.

Dese cuenta.

Sala 1 - Carlos Torres y Torres Lara – Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 28 de mayo de 2024.

NELCY HEIDINGER BALLESTEROS
Presidenta
Comisión de Salud y Población



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 12:52:08-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/05/2024 17:21:31-0500



Firmado digitalmente por:
MARTÍ ORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 14:36:15-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/05/2024 16:59:53-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/05/2024 11:04:12-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/05/2024 15:54:31-0500

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4109/2022/CR, QUE
PROPONE LA LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y
REGULA SU PROCESO DE REFORMA.



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY LUIS
GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 14:47:21-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 13:05:31-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 15:00:14-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 18:28:42-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 16:46:19-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
MAGALLY FIR 41789959 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 16:57:14-0500



Firmado digitalmente por:
SAAVEDRA CASTERNOQUE
Hitler FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 17:16:09-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/05/2024 19:37:09-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/05/2024 18:01:07-0500