

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Período Ordinario de Sesiones 2022-2023

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República los siguientes proyectos de ley:

- **El Proyecto de Ley 2184/2021-CR**, que propone la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud; fue actualizado 30/may/2022 por acuerdo del Consejo Directivo de fecha 23/may/2022 que dispone la actualización del Proyecto de Ley 6375/2020-CR.
- **El Proyecto de Ley 2436/2021-CR**, que Ley que autoriza de manera excepcional el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal asistencial de EsSalud, ante la emergencia sanitaria por covid-19 y sus variantes.
- **Proyecto de Ley 3094/2022-CR**, propone la Ley que autoriza la promoción interna de personal mediante asignación de plazas profesionales para el personal profesional asistencial y administrativo de los regímenes laborales del Decreto Legislativo 728 y 276 en el Seguro Social de Salud – EsSalud y sus órganos desconcentrados a nivel nacional; presentado en 19/set/2022 por el Grupo parlamentario Fuerza Popular, de autoría del congresista Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco.
- **Proyecto de Ley 3344/2022-CR**, propone autorizar la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud - EsSalud; presentado en 18/oct/2022 por el Grupo parlamentario Fuerza Popular, de autoría del congresista Revilla Villanueva, César Manuel.
- **Proyecto de Ley 4217/2022-CR**, propone autorizar la progresión de la carrera administrativa, a través del cambio de nivel, cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera y reconversión de plazas en el Seguro Social de Salud - EsSalud; presentado el 9/feb/2023 por el Grupo parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú, de autoría del congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los congresistas presentes, con la aprobación de la dispensa de la lectura del acta para ejecutar los acuerdos, en su Sesión Ordinaria Décima Tercera del 28 de febrero de 2023, proponer la **APROBACIÓN** del dictamen de los Proyectos de Ley 02184/2021-CR, 2436/2021-CR, 03094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR. Votaron a favor los señores congresistas Luna Gálvez, José; Arriola Tueros, José; Aguinaga Recuenco, Alejandro; Alegría García, Luis; Castillo Rivas, Eduardo; Ramírez García, Tania; Palacios Huamán, Margot; Taipe Coronado, María; Portero López, Hilda; Salhuana Cavides, Eduardo; Ruíz Rodríguez, Magaly; Paredes Castro, Francis; Medina Hermosilla, Elizabeth; Ciccía Vásquez, Miguel; Bazán Calderón, Diego; Cortez Aguirre, Isabel; Jeri Oré, José; y Varas Meléndez, Elías.



Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

Información relativa a la fecha de presentación de las propuestas legislativas dictaminadas, las comisiones a las que ha sido enviada y su estado, la acumulación y demás información procesal relevante.

a) El Proyecto de Ley 02184/2021-CR

El Proyecto de Ley Nº 2184/2021-CR propone la "Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud", fue presentado al área de trámite documentario del Congreso de la República el 30 de mayo de 2022 de conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión de fecha 23 de mayo de 2022, que dispuso la actualización del proyecto de Ley 6375/2020-CR, siendo decretado el 1 de junio de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora para su estudio y dictamen correspondiente.

Según el informe de admisibilidad Nº XXX, emitido por la secretaria técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, señala que el proyecto de ley cumple con los requisitos mínimos para ser admitido y evaluado.

b) El Proyecto de Ley 02436/2021-CR

El Proyecto de Ley 2436/2021-CR propone la "Ley que autoriza de manera excepcional el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal asistencial de EsSalud, ante la emergencia sanitaria por covid-19 y sus variantes", fue presentado al área de trámite documentario del Congreso de la República el 28 de junio de 2022 por el Congresista de la República Kelly Roxana Portalatino Ávalos, a través del Grupo Parlamentario Perú Libre, siendo decretado el 4 de julio de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como única comisión dictaminadora para su estudio y dictamen correspondiente.

c) El Proyecto de Ley 3094/2022-CR

El Proyecto de Ley Nº 3094/2022-CR propone la "Ley que autoriza la promoción interna de personal mediante asignación de plazas profesionales para el personal profesional asistencial y administrativo de los regímenes laborales del decreto legislativo 728 y 276 en el Seguro Social de Salud - EsSalud y sus órganos desconcentrados a nivel nacional", fue presentado al área de trámite documentario del Congreso de la República el 19 de setiembre de 2022 por el Congresista de la República Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, a través del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, siendo decretado el 21 de setiembre de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como única comisión dictaminadora para su estudio y dictamen correspondiente.

Según el informe de admisibilidad Nº XXX, emitido por la secretaria técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, señala que el proyecto de ley cumple con los requisitos mínimos para ser admitido y evaluado.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

d) El Proyecto de Ley 3344/2022-CR

El Proyecto de Ley N° 3344/2022-CR propone la "Ley que autoriza la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud - Essalud", fue presentado al área de trámite documentario del Congreso de la República el 18 de octubre de 2022 por el Congresista de la República César Manuel Revilla Villanueva, a través del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, siendo decretado el 21 de octubre de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como única comisión dictaminadora para su estudio y dictamen correspondiente.

Según el informe de admisibilidad N° XXX, emitido por la secretaria técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, señala que el proyecto de ley cumple con los requisitos mínimos para ser admitido y evaluado.

e) El Proyecto de Ley 4217/2022-CR

El Proyecto de Ley N° 4217/2022-CR propone la "Ley que autoriza la progresión de la carrera administrativa, a través del cambio de nivel, cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera y reconversión de plazas en el Seguro Social de Salud - Essalud", fue presentado al área de trámite documentario del Congreso de la República el 9 de febrero de 2023 por el Congresista de la República Edgard Cornelio Reymundo Mercado, a través del Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú, siendo decretado el 13 de febrero de 2023 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como única comisión dictaminadora para su estudio y dictamen correspondiente.

Según el informe de admisibilidad N° XXX, emitido por la secretaria técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, señala que el proyecto de ley cumple con los requisitos mínimos para ser admitido y evaluado.

1.2 Antecedentes parlamentarios

a) Ley N° 30657, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales

El cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales fue aprobado por la Ley 30657.

"Ley N° 30657, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales"

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.

Artículo 2. Autorización excepcional

Autorízase, al Ministerio de Salud, a sus organismos públicos, y a las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales para realizar, durante el año fiscal 2017, el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal de la salud señalado en el numeral 3.2

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

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.

Artículo 3. Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

- 3.1. *El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se realiza en la entidad, órgano desconcentrado o dependencia que tenga la calidad de unidad ejecutora, donde el personal de la salud se encuentra actualmente nombrado.*
- 3.2. *El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se efectúa en el nivel de inicio del grupo ocupacional o de la línea de carrera, según corresponda.*

Artículo 4. Requisitos para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

Para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, el personal de la salud debe acreditar que cuenta, a la fecha de vigencia de la presente ley, con el título respectivo. Asimismo, debe acreditar la realización del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (Serums), cuando corresponda.

Artículo 5. Financiamiento

- 5.1. *Durante el año fiscal 2017, la implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto asignado a la plaza que ocupa actualmente el personal de la salud sujeto al cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, la cual es suprimida a fin de crear una nueva plaza.*
- 5.2. *La diferencia económica entre la plaza actual y la nueva plaza que se crea para el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera, se financia con cargo al presupuesto del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.*
- 5.3. *Para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, las entidades comprendidas en la presente ley, en cuanto corresponda, quedan exoneradas de las restricciones previstas en los artículos 6 y 9 de la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, así como del literal b) de la tercera disposición transitoria del texto único ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo 304-2012-EF.*
- 5.4. *Las plazas que se crean deben registrarse en el aplicativo informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas.*

Artículo 6. Modificación presupuestal

Mediante decreto supremo refrendado por los titulares de los ministerios de Economía y Finanzas y de Salud, a propuesta de este último, se aprueban las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional de las unidades ejecutoras del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, con cargo al financiamiento previsto en el presupuesto institucional del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las direcciones o gerencias regionales de salud de los gobiernos regionales, con el objeto de atender los gastos que involucran las acciones de personal a que se refiere el artículo 2 de la presente ley.

Artículo 7. Modificación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P)

Autorízase a las entidades comprendidas en la presente ley para modificar el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P) y aprobar el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), en tanto no se apruebe el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), para la implementación de lo dispuesto en la presente ley.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Artículo 8. Requisitos, condiciones y procedimientos en el reglamento para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

El reglamento de la presente ley establece los requisitos, condiciones y procedimientos para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera a que se refiere la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de treinta días calendario contados a partir de su vigencia.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los siete días del mes de setiembre de dos mil diecisiete."

- b) **Ley N° 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud**

Los 17 proyectos de ley originaron la Ley 31039, fueron el 04453/2018-CR, 04913/2020-CR, 04914/2020-CR, 05013/2020-CR, 05035/2020-CR, 05049/2020-CR, 05062/2020-CR, 05070/2020-CR, 05142/2020-CR, 05143/2020-CR, 05144/2020-CR, 05165/2020-CR, 05167/2020-CR, 05168/2020-CR, 05197/2020-CR, 05219/2020-CR, 05221/2020-CR fueron dictaminados únicamente por la Comisión de Salud y Población y posteriormente se acumularon los proyectos de ley 02401/2020-CR, 05417/2020-CR, 05385/2020-CR, 05375/2020-CR, 05173/2020-CR, 05287/2020-CR y 05229/2020-CR.

El ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud del personal que labora en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales y EsSalud fue aprobado por insistencia y publicado el 26 de agosto de 2020 como la Ley 31039. Posteriormente, salvo el artículo 2 y la quinta disposición complementaria final, todos los artículos han sido declarados inconstitucionales por la sentencia recaída en el expediente 00011-2020-PI/TC.

"Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud"

~~Artículo 1. Objeto de la Ley~~

~~La presente ley tiene por objeto regularizar los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud para brindarle a los trabajadores mejores condiciones laborales. (*)~~

~~(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.~~

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable al personal que labora en el Ministerio de Salud, sus organismos públicos, gobiernos regionales y EsSalud.

Capítulo I

Progresión en la carrera médica, de los profesionales de la salud no médicos, mediante el proceso de ascenso automático excepcional por años de servicio

~~Artículo 3. Sobre el ascenso automático en el escalafón~~

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

~~Autorízase al Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales la progresión en la carrera médica y de los profesionales de la salud no médicos, mediante el proceso de ascenso automático excepcional por años de servicio, en el marco de sus respectivas carreras profesionales. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

Artículo 4. Exoneraciones

~~El Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales quedan exceptuados de lo dispuesto por el artículo 6 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

Artículo 5. Requisitos

~~Para la aplicación de la excepción es requisito que las plazas se encuentren aprobadas en el cuadro de asignación de personal (CAP) y registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

Artículo 6. Reglamentación

~~La presente ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo en un plazo máximo de treinta (30) días contados desde su publicación en el diario oficial El Peruano. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

Capítulo II

Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y técnico administrativo

Artículo 7. Autorización para el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera

~~Autorízase al Ministerio de Salud, a sus organismos públicos y a las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales para realizar, durante el año fiscal 2020, el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal de la salud asistencial comprendido en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153, norma que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, y el cambio de grupo ocupacional del personal administrativo al grupo asistencial bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

Artículo 8. Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

~~8.1 El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se realiza en la entidad, órgano desconcentrado o dependencia que tenga la calidad de unidad ejecutora, donde el personal de la salud asistencial y personal administrativo se encuentra actualmente nombrado.~~

~~8.2 El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se efectúa en el nivel de inicio del grupo ocupacional o de la línea de carrera, según corresponda. (*)~~

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 9. Modalidades del cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera~~

~~El cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, según corresponda, se desarrollará en las siguientes modalidades:~~

- ~~a) Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera de trabajadores con plaza asistencial y que realizan labor asistencial.~~
- ~~b) Cambio de grupo ocupacional administrativo y que realizan labor asistencial. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 10. Requisitos para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera~~

~~Para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, el personal de la salud debe acreditar que cuenta, a la fecha de publicación de la presente ley, con el título respectivo. Asimismo, debe acreditar el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), cuando corresponda.~~

~~Para el cambio de grupo ocupacional del personal administrativo a asistencial, el personal debe acreditar que cuenta, a la fecha de publicación de la presente ley, con el título profesional, grado académico o título técnico, respectivo del campo asistencial de la salud. Asimismo, debe acreditar el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS) cuando corresponda. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 11. Financiamiento~~

~~Durante el año fiscal 2020, la implementación de lo dispuesto en la presente ley, se financia con cargo al presupuesto asignado a la plaza que ocupa actualmente el personal de la salud tanto asistencial como administrativo, sujeto al cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera que corresponda, la cual es suprimida a fin de crear una nueva plaza.~~

~~La diferencia económica entre la plaza actual y la nueva plaza que se crea para el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se financia con cargo a los saldos presupuestales del Ministerio de Salud. La sostenibilidad presupuestal para los siguientes años deberá ser garantizada por cada una de las entidades comprendidas en el Decreto Legislativo 1153. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 12. Modificación del cuadro de asignación de personal provisional (CAP-P)~~

~~Autorízase a las entidades comprendidas en la presente ley para modificar el cuadro de asignación de personal provisional (CAP-P) y aprobar el presupuesto analítico de personal (PAP), en tanto no se apruebe el cuadro de puestos de la entidad (CPE), para la implementación de lo dispuesto en la presente ley. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

CAPÍTULO III

Nombramiento de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud contratados en el sector salud

~~Artículo 13. Autorización para el nombramiento~~

~~Autorízase al Ministerio de Salud, ante la pandemia que se vive por efectos del coronavirus (COVID-19), a efectuar el nombramiento automático de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud contratados mediante contratos MINSA, contratación administrativa~~

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

~~de servicios y servicios no personales o locación de servicios, no comprendidos bajo los alcances de la Ley 30957 y que a la fecha de la vigencia de la presente ley se encuentren realizando funciones o labores permanentes en los diferentes establecimientos de salud, puestos y centros de salud, hospitales e institutos especializados, incorporándolos a la carrera pública, regulada por el Decreto Legislativo 276. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 14. Alcances de la Ley~~

~~Se incluyen bajo los alcances de la presente ley a los médicos cirujanos, profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que acrediten vínculo contractual o desempeño de funciones en cualquier dependencia del MINSA (incluso el personal de trabajo de los establecimientos de salud bajo la modalidad contratación administrativa de servicios) por un periodo no menor de 1 (un) año continuo o de 2 (dos) años acumulativos de servicios, no comprendidos bajo los alcances de la Ley 30957, Ley que autoriza el nombramiento progresivo como mínimo del 20% de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1153 tuvieron vínculo laboral y fueron identificados en el marco de la disposición complementaria final noagésima octava de la Ley 30693. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 15. Requisitos para el nombramiento~~

~~Para el proceso de nombramiento es requisito que las plazas o puestos a ocupar se encuentren aprobados en el cuadro de asignación de personal (CAP), en el cuadro de asignación de personal provisional (CAP-P) o en el cuadro de puestos de la entidad (CPE), y en el presupuesto analítico de personal (PAP), según corresponda. Asimismo, que las plazas o puestos a ocupar se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, y cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 16. Autorización para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional del Ministerio de Salud a favor de sus organismos públicos y de los gobiernos regionales~~

~~Autorízase al Ministerio de Salud para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, a favor de sus organismos públicos y de los gobiernos regionales para el financiamiento del proceso de nombramiento autorizado por la presente ley.~~

~~Dichas modificaciones presupuestarias se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Salud, a propuesta de este último. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~Artículo 17. Incorporación del personal~~

~~El Ministerio de Salud incorpora al personal mencionado en los artículos precedentes en los grupos y niveles ocupacionales contemplados en la ley de carrera administrativa, mediante decreto supremo publicado en el diario oficial El Peruano, en el plazo máximo de 60 (sesenta)~~

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

~~días calendario, exonerándolos del requisito de concurso público, evaluación o limitación dispuesta por la legislación vigente. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~**Artículo 18. Modificación del artículo 3 de la Ley 30555, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios**~~

~~Modifícase el artículo 3 de la Ley 30555, Ley que incorpora al régimen laboral del decreto legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, el cual queda redactado de la siguiente manera:~~

~~"Artículo 3. Requisitos~~

~~Para la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, del personal CAS de EsSalud, deben cumplirse los siguientes requisitos:~~

- ~~a. A la fecha de la promulgación de la presente ley, estar laborando de forma continua por más de dos años.~~
- ~~b. Haber ingresado a la institución mediante el concurso y la evaluación correspondientes". (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~**Artículo 19. Aplicación progresiva**~~

~~La incorporación del personal contratado bajo el régimen de contratación administrativa de servicios al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 se efectuará de manera progresiva, conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 30555. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~**Artículo 20. Adecuación del reglamento y ejecución**~~

~~Adecúase lo aprobado por el Decreto Supremo 012-2017-TR, reglamento de la Ley 30555, Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, a lo establecido en el artículo 1 de la presente ley, dentro de los noventa (90) días de su entrada en vigencia; vencido dicho plazo, EsSalud debe proceder conforme al artículo 6 de la precitada ley. (*)~~

(*) Artículo declarado inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

~~**ÚNICA. Contratación de personal**~~

~~De manera transitoria a los procesos de incorporación bajo el Decreto Legislativo 276 y el Decreto Legislativo 728 según corresponda en las diversas entidades públicas del sector salud, se dispone la contratación directa e inmediata, mediante el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), al personal profesional de la salud: médico, no médico y personal técnico y auxiliar asistencial de la salud del Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud (EsSalud), y Sanidad de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales que se encuentran contratados por la modalidad de servicios de terceros (locación de servicios), ante el riesgo de contagio de enfermedades altamente infecciosas como el COVID-19 y otros.~~

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

~~Para cumplir con lo dispuesto en la presente norma, exonerarse al Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud (EsSalud), y Sanidad de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, del concurso público establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y su reglamento, para la contratación directa e inmediata de los contratados por servicios de terceros. (*)~~

(*) Disposición Complementaria Transitoria declarada inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

~~**PRIMERA. Bonificación por puesto de salud pública para el personal técnico o auxiliar asistencial de salud 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**~~

~~Incorpórase el literal f) en el numeral 8.2 del artículo 8 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, con el siguiente texto:~~

~~"Artículo 8. Estructura de la Compensación Económica del Personal de la Salud~~

~~[...]~~

~~8.2 Ajustada~~

~~[...]~~

~~f) Bonificación por Puesto de Salud Pública para el Personal Técnico o Auxiliar Asistencial de Salud~~

~~Se asigna al puesto ocupado por un personal técnico o auxiliar asistencial de la salud en las entidades comprendidas en el numeral 3.1 del artículo 3 del presente Decreto Legislativo y que únicamente realizan funciones de apoyo asignadas por el profesional de la salud que ejecuta funciones esenciales en los servicios de salud pública.~~

~~La bonificación no es aplicable a los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que perciban la bonificación prevista en los literales c), d), e) y f) del numeral 8.3 del artículo 8 de la presente norma.~~

~~Para la asignación al puesto se debe cumplir con un perfil previamente determinado por el Ministerio de Salud.~~

~~En caso de que se produzca el cese en el puesto o el traslado del personal y técnico y auxiliar asistencial de la salud a puesto distinto, se dejará de percibir la referida bonificación, debiendo adecuarse a los beneficios que le pudiera corresponder al puesto de destino [...]. (*)~~

(*) Disposición Complementaria Final declarada inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~**SEGUNDA. Determinación del monto y criterios de aplicación de la entrega económica**~~

~~El monto de la bonificación a la que se refiere la primera disposición complementaria final, sus criterios de aplicación y la progresividad en su implementación son aprobados mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Salud, a propuesta de este último. (*)~~

(*) Disposición Complementaria Final declarada inconstitucional por el Expediente N° 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~**TERCERA. Financiamiento**~~

~~Durante el año fiscal 2020, la implementación de lo dispuesto en la primera disposición complementaria final de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1153, sin~~

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

~~demandar recursos adicionales al tesoro público. Para tal efecto, exonerarse al Ministerio de Salud y a los gobiernos regionales de las restricciones establecidas en el artículo 9 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. (*)~~

(*) Disposición Complementaria Final declarada inconstitucional por el Expediente Nº 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

~~CUARTA. Exoneración~~

~~Para la aplicación de lo dispuesto en el Capítulo II, las entidades comprendidas en la presente ley, cuando corresponda, quedan exoneradas de las restricciones previstas en los artículos 6 y 9 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, así como de la tercera disposición complementaria y final del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. (*)~~

(*) Disposición Complementaria Final declarada inconstitucional por el Expediente Nº 00011-2020-PI/TC, publicado el 15 julio 2021.

QUINTA. Criterios de designación de directores regionales de salud

En concordancia con el literal c), artículo 21 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los cargos de directores o gerentes de salud y directores de hospitales, deben ser ocupados por profesionales de salud bajo los criterios siguientes:

- a) Experiencia profesional en puestos de gestión o administración en materia de salud, por el periodo de 5 (cinco) años en el Ministerio de Salud, Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales o sector privado.
- b) No tener sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada.
- c) No estar en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).
- d) No estar en el Registro Nacional de Sanciones (RNSC).

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día cuatro de junio de dos mil veinte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los veinticuatro días del mes de agosto de dos mil veinte.

- c) Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República sobre los proyectos de ley 5452/2020-CR, 5903/2020-CR, 6030/2020-CR, 6375/2020-CR, 6657/2020-CR, 06859/2020-CR, 7269/2020-CR, 7348/2020-CR y 7477/2020-CR

"Ley que autoriza, por excepción, el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del ministerio de salud, de sus organismos públicos, de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales y de Essalud, en el marco de la emergencia de la pandemia por la covid-19"

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar medidas de carácter excepcional para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales y del Seguro Social de Salud - ESSALUD, en el marco de la emergencia de la pandemia por la Covid-19 y a través de concursos internos de méritos.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Artículo 2. Autorización excepcional

Autorízase, por excepción, al Ministerio de Salud, a sus organismos públicos, de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, para realizar, durante el año fiscal 2021, el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal de la salud, según su régimen laboral que corresponda.

En esta autorización también se considera, de manera excepcional y por única vez, al personal profesional, técnico y auxiliar asistencial de EsSalud que se encuentre con los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 3. Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

- 3.1. La implementación del cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal de salud se efectuará a través de concurso interno de méritos en cada una de las entidades indicadas, según corresponda.*
- 3.2. El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se realiza en la entidad, órgano desconcentrado o dependencia que tenga la calidad de unidad ejecutora, donde el personal de la salud se encuentra actualmente nombrado.*
- 3.3. El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se efectúa en el nivel de inicio del grupo ocupacional o de la línea de carrera, según corresponda.*
- 3.4 En el caso del Seguro Social de Salud - EsSalud, el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se efectúa en el nivel de inicio del grupo ocupacional.*

Artículo 4. Requisitos para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

Para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, el personal de la salud debe acreditar que cuenta, a la fecha de vigencia de la presente ley, con el título profesional respectivo. Asimismo, debe acreditar la realización del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (Serums), cuando corresponda.

Artículo 5. Financiamiento

- 5.1 Durante el Año Fiscal 2021, la implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con los recursos presupuestales de las plazas vacantes presupuestadas existentes en los correspondientes documentos de gestión de la entidad; así como con cargo al presupuesto asignado a la plaza que ocupa actualmente el personal de la salud sujeto al cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, la cual es suprimida; sin demandar recursos adicionales al tesoro público.*
- 5.2. De existir alguna diferencia económica en lo dispuesto en el numeral anterior para el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera, se financia con cargo al presupuesto del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. En el caso de EsSalud con cargo a su presupuesto.*
- 5.3. Para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, las entidades comprendidas en la presente ley, en cuanto corresponda, quedan exoneradas de las restricciones previstas en los artículos 6 y 9 de la Ley 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.*
- 5.4. Según el tipo de entidad corresponde registrar la actualización de plazas en el aplicativo informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas.*

Artículo 6. Modificación presupuestal

Mediante decreto supremo refrendado por los titulares de los ministerios de Economía y Finanzas y de Salud, a propuesta de este último, se aprueban las modificaciones

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

presupuestarias en el nivel institucional de las unidades ejecutoras del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, con cargo al financiamiento previsto en el presupuesto institucional del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las direcciones o gerencias regionales de salud de los gobiernos regionales, con el objeto de atender los gastos que involucran las acciones de personal a que se refiere el artículo 2 de la presente ley.

Artículo 7. Modificación de documentos de gestión

Autorízase a las entidades comprendidas en la presente ley para modificar sus correspondientes documentos de gestión en la implementación de lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de quince días calendario contados a partir de su vigencia.

Salvo mejor parecer.

(...)

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1 El Proyecto de Ley 2184/2021-CR

El Proyecto de Ley N° 2184/2021-CR propone la "Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud". Esta iniciativa legislativa contiene cinco artículos y dos disposiciones complementarias finales, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE REGULA LA PROMOCIÓN INTERNA DE ASCENSO Y CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL PARA EL PERSONAL PROFESIONAL, TECNICO Y AUXILIAR DE ESSALUD"

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la promoción interna del personal del Seguro Social de Salud - EsSalud a los cargos de los Grupos Ocupacionales de profesional y técnico con la finalidad de promover el desarrollo integral, las aspiraciones, la promoción de puestos de mayor nivel y responsabilidad, así como cerrar la brecha existente de falta de personal de atención en las diferentes redes asistenciales de esta institución.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable al personal que labora en el Seguro Social de Salud - EsSalud y redes asistenciales pertenecientes a esta institución.

Artículo 3. Autorización para ascenso y cambio de grupo ocupacional

Autorízase de manera excepcional y por única vez al Seguro Social de Salud — EsSalud a realizar la promoción del personal de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional de los servidores de la institución nombrados o contratados a plazo indeterminado sujetos a los regímenes laborales público y privado, y los que se encuentren bajo el régimen de la Ley N° 30555, Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, y que cumplan con los requisitos señalados en la presente ley.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

La autorización excepcional dispuesta en el párrafo anterior, tiene como requisito indispensable que las plazas se encuentren aprobadas en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y en el Presupuesto Analítico de Personal del Seguro Social de Salud — EsSalud.

Artículo 4. Requisitos para el ascenso y cambio de grupo ocupacional

Para el ascenso y cambio de grupo ocupacional los servidores deben contar a la fecha de la publicación de la presente ley con lo siguiente:

- a) Tener como mínimo cuatro (4) años de tiempo de servicios continuos o ininterrumpidos en la institución.*
- b) Haber estado como mínimos un (1) año de tiempo de permanencia en el nivel ocupacional inferior respecto del que ostenten al cargo que solicitan acceder.*
- c) Contar con título profesional, colegiatura habilitada, de ser el caso y acreditar haber realizado el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), cuando corresponda.*

Los servidores que vienen ocupando las plazas de auxiliares y técnicos pueden acceder a la cobertura de los cargos profesionales convocados, si cumplen con los requisitos establecidos en el presente artículo.

Artículo 5. Priorización para cargos y plazas convocadas

Cuando la cantidad de personal que cumple con los requisitos para la cobertura de los cargos y plazas convocadas para el procedimiento de promoción interna de la institución, sea mayor a la cantidad de cargos y plazas disponibles, se prioriza a quienes cuenten con más años de servicios laborando como personal asistencial con contrato de suplencia y tengan un mejor desempeño laboral.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamentación

El Seguro Social de Salud — EsSalud emitirá la reglamentación y/o directivas correspondientes para la aplicación de la presente ley, en un plazo de quince (15) días calendarios.

SEGUNDA.- Derogatoria

Derogase toda norma que se oponga a la presente ley.

Lima, 28 de septiembre del 2020".

2.2 El Proyecto de Ley 2436/2021-CR

El Proyecto de Ley 2436/2021-CR propone la "Ley que autoriza de manera excepcional el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera del personal asistencial de EsSalud, ante la emergencia sanitaria por covid-19 y sus variantes",

"LEY QUE AUTORIZA DE MANERA EXCEPCIONAL EL CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL Y EL CAMBIO DE LÍNEA DE CARRERA DEL PERSONAL ASISTENCIAL DE ESSALUD, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19 Y SUS VARIANTES"

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar de manera excepcional el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Seguro Social de Salud (EsSalud), ante la emergencia sanitaria por Covid-19 y sus variantes.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad, implementar el proceso automático de cambio de grupo ocupacional mediante la modalidad de promoción interna del personal auxiliar y técnico asistencial y el proceso de cambio de línea de carrera de los profesionales de la salud, los cuales

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

prestan servicios en las Redes Asistenciales de la Institución, lo que permitirá disminuir significativamente de manera inmediata la brecha de recursos humanos en salud que existe en los centros asistenciales de ESSALUD, para contar con capacidad de respuesta a la emergencia sanitaria nacional por el COVID-19 y sus variantes.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable al personal de la salud que presta servicios en el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y sus redes asistenciales a nivel nacional, en la condición de nombrado o contratado a plazo indeterminado.

Artículo 4.- Autorización excepcional

Autorícese de manera excepcional y por única vez al Seguro Social de Salud (ESSALUD) para que durante el año fiscal 2022, realice mediante un proceso simplificado y automático el cambio de grupo ocupacional en su modalidad de promoción interna del personal auxiliar y técnico asistencial regulado por la Ley 28561, el cambio de línea de carrera del personal profesional de la salud normado por la Ley 23536, correspondiente al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones y régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, nombrados y contratados a plazo indeterminado, según corresponda.

Artículo 5.- Definiciones Operacionales

Las definiciones operacionales que a continuación se establecen tienen carácter excepcional; por tanto, son de aplicación exclusiva para el proceso de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera que autoriza la presente ley.

- 5.1. Grupo ocupacional: Conjunto de profesiones u ocupaciones que tienen aspectos comunes y permiten organizar a los servidores en razón de su formación, capacitación o experiencia reconocida. Los grupos ocupacionales en salud son:
(1) Profesional, (2) Técnico y (3) Auxiliar.*
- 5.2. Cambio de grupo ocupacional: Son acciones administrativas que permiten que el servidor nombrado o contratado a plazo indeterminado, transite de su grupo ocupacional al que pertenece a otro grupo ocupacional de mayores características en formación, capacitación y experiencia reconocida, con equivalente nivel al que tenía en la plaza correspondiente al grupo ocupacional de origen o procedencia, y cumpliendo con los requisitos considerados en las disposiciones que EsSalud apruebe.*
- 5.3. Línea de Carrera: Se considera línea de carrera al desarrollo laboral del servidor en el sector público en salud. Comprende a los profesionales de la salud de la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, y los técnicos y auxiliares asistenciales de la Ley N° 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud, y aquellos bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.*
- 5.4. Cambio de Línea de Carrera: Son acciones administrativas mediante las cuales un profesional de la salud de la Ley N° 23536, cambia a otra línea de carrera de la salud distinta a la que tiene, cumpliendo con los requisitos que se establece para tal fin.*
- 5.5. Personal de la salud: Es la denominación que se da a aquellos servidores públicos detallados en los literales a) y b) del numeral 3.2 del artículo 3 del 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.*
- 5.6. Postulante: Personal de la salud que participa en el proceso de cambio de grupo ocupacional o cambio de línea de carrera.*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

5.7. *Reconversión de cargo: Son las acciones administrativas que permiten reestructurar las características y nomenclatura de un cargo, para adaptarlo a las nuevas exigencias y necesidades institucionales.*

5.8. *Reconversión de plaza: Son las acciones administrativas que permiten reformular las características y nomenclatura de la plaza para su compatibilidad con la nueva denominación del cargo considerado en el CAP-P reordenado, conservando el presupuesto asignado.*

Artículo 6.- Modalidades para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

En el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera se presentan las siguientes modalidades:

6.1. *Cambio de línea de carrera:*

- *De profesional de la salud a profesional de la salud*

6.2. *Cambio de grupo ocupacional por modalidad de promoción interna:*

- *De auxiliar o técnico asistencial a profesional de la salud.*
- *De auxiliar asistencial a técnico asistencial.*

Artículo 7.- Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera lo realiza la Gerencia Central de las Personas de ESSALUD, respetando la unidad de servicios de salud donde el personal se encuentra nombrado o contratado a plazo indeterminado a la fecha de vigencia de la presente ley.

Artículo 8.- Requisitos mínimos para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

Para postular al proceso de cambio de grupo ocupacional o cambio de línea de carrera, el personal de la salud debe acreditar que cuenta a la fecha de vigencia de la presente ley, con los siguientes requisitos mínimos:

8.1. *Condición de nombrado o contratado a plazo indeterminado.*

8.2. *Título profesional universitario, título de instituto superior o título de técnico, según corresponda.*

8.3. *Haber realizado el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), cuando corresponda.*

8.4. *Documento que acredite la habilidad para el ejercicio profesional otorgado por el Colegio Profesional, cuando corresponda.*

8.5. *Dos (2) años consecutivos de servicio en ESSALUD, bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276 o Decreto Legislativo 728, según corresponda.*

8.6. *Capacitación en actividades relacionadas al rol u objetivo institucional de ESSALUD o con el cargo que tiene.*

8.7. *Desempeño laboral favorable del último año anterior al inicio de la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19. (11.03.2020).*

Artículo 9.- Evaluación de los postulantes

9.1. *El cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera que autoriza la presente ley, se implementa mediante un proceso simplificado y automático, calificando si el postulante reúne los requisitos mínimos establecidos en el artículo 8, los mismos que serán desarrollados por la Gerencia Central de las Personas, para lo cual los interesados actualizarán su legajo personal.*

9.2. *Se considera apto para el cambio de grupo ocupacional en la modalidad promoción interna o cambio de línea de carrera, al personal de la salud que reúna todos los requisitos mínimos exigidos.*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

9.3. *La evaluación curricular de los postulantes estará a cargo de una Comisión designada mediante acto resolutivo de la máxima autoridad administrativa del Seguro Social de Salud (ESSALUD).*

Artículo 10.- Reconversión de cargos y plazas

Para la implementación del cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera autorizados por la presente Ley, se procederá a la reconversión de los cargos y plazas que actualmente tiene el personal asistencial declarados aptos en el proceso de evaluación, para adecuarlos a los cargos y plazas que necesita ESSALUD, de acuerdo a la realidad de cada red asistencial, con el equivalente nivel al que se tenía en la plaza correspondiente al grupo ocupacional o línea de carrera de origen o procedencia, y determinar la diferencia presupuestal requerida para su financiamiento institucional.

Artículo 11.- Modificación de los documentos de gestión: CAP-P y PAP.

Autorícese al Seguro Social de Salud (ESSALUD) a modificar y aprobar el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P) y el Presupuesto Analítico de Personal fPAP), en tanto no se apruebe el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE).

El Seguro Social de Salud (ESSALUD) debe llevar a cabo el proceso de reordenamiento del CAP-P, para lo cual observará lo dispuesto en el numeral 5 del Anexo 4 de la Directiva 002-2015-SERVIR/GDSRH "Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad-CPE"; alineando los cargos reformulados en el PAP vigente, el mismo que debe contar con la opinión favorable previa de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 12.- Financiamiento

12.1. *Los procesos de recursos humanos en salud autorizados por la presente ley, serán financiados con el presupuesto asignado a la plaza que actualmente ocupa el personal de la salud, beneficiario del cambio de grupo ocupacional o cambio de línea de carrera, plazas que serán reconvertidas para la implementación de los procesos, así como los presupuestos correspondientes a plazas vacantes no necesarias que se supriman. Asimismo, se podrá financiar dichos procesos con los saldos presupuestales en las específicas de gasto 2.1.1 Retribuciones y Complementos en efectivo y 2.1.3. Contribuciones a la Seguridad Social, según corresponda.*

12.2. *Autorícese, durante el Año Fiscal 2022, al Seguro Social de Salud (ESSALUD) a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático entre las partidas de gasto 2.1.1 Retribuciones y Complementos en Efectivo y 2.1.3 Contribuciones a la Seguridad Social. Para tal efecto, queda exceptuado de lo establecido en los numerales 9.1 y 9.5 del artículo 9 de la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.*

Artículo 13.- Exoneraciones

Para la aplicación de lo autorizado en la presente Ley, el Seguro Social de Salud (ESSALUD), queda exonerado de lo siguiente:

13.1. *Del artículo 10 de la Ley 23536, Ley que establece las Normas Generales que regulan el Trabajo y la Carrera de los Profesionales de la Salud, y los artículos 22, 23 y 24 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-83-PCM.*

13.2. *Del artículo 16 del Decreto Legislativo 276 y los artículos 42 y 58 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 005-90-PCM.*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

13.3. Del literal d) del numeral 6.4 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- De la vigencia

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Segunda.- Del límite de ejecución

El proceso de cambio de grupo ocupacional y el proceso de cambio de línea de carrera no implicará la creación de nuevos cargos bajo ningún concepto.

Tercera.- De la complementación

Autorízase al Seguro Social de Salud (ESSALUD) a dictar las disposiciones complementarias necesarias para la implementación oportuna del cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera que autoriza la presente ley, en beneficio de su personal asistencial que prestan servicios en sus redes asistenciales a nivel nacional".

Lima, 20 de junio de 2022.

2.3 El Proyecto de Ley 3094/2022-CR

El Proyecto de Ley Nº 3094/2021-CR propone la "Ley que autoriza la promoción interna de personal mediante asignación de plazas profesionales para el personal profesional asistencial y administrativo de los regímenes laborales del decreto legislativo 728 y 276 en el Seguro Social de Salud - Essalud y sus órganos desconcentrados a nivel nacional". Esta iniciativa legislativa contiene ocho artículos y tres disposiciones complementarias finales, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE AUTORIZA LA PROMOCIÓN INTERNA DE PERSONAL MEDIANTE ASIGNACIÓN DE PLAZAS PROFESIONALES PARA EL PERSONAL PROFESIONAL ASISTENCIAL Y ADMINISTRATIVO DE LOS RÉGIMENES LABORALES DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 Y 276 EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD-ESSALUD Y SUS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS A NIVEL NACIONAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar la Promoción Interna de Personal mediante asignación de Plazas Profesionales, al personal profesional asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud - ESSALUD, y sus órganos desconcentrados a nivel nacional.

Artículo 2.- Alcances de la Ley

La presente Ley alcanza al personal Profesional Asistencial y Administrativo que se encuentra laborando en el Seguro Social de Salud —EsSalud, bajo los regímenes laborales del Decreto Legislativo Nº 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y del Texto Único Ordenado del Decreto del Legislativo Nº 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 003 -97-TR.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente ley será aplicable en forma progresiva en un tiempo razonable, dando la potestad al Seguro Social de Salud — ESSALUD, para que en ejercicio de sus funciones emita las directivas y procedimientos internos necesarios para implementación de la presente, a fin de que el personal profesional de los grupos ocupacionales asistencial y administrativo acceda de manera progresiva y anual a las plazas vacantes de nivel profesional identificadas en los sistemas de información de Recursos Humanos.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Artículo 4. De la Promoción Interna de Personal en las modalidades Cambio de Grupo Ocupacional y Ascenso.

La Promoción Interna de Personal mediante la asignación de plazas profesionales en las modalidades de Cambio de Grupo Ocupacional y Ascenso, se realizará en la entidad y sus órganos desconcentrados donde el personal asistencial y administrativo de ESSALUD se encuentra actualmente laborando, en calidad de nombrado (D.L. 276) o contratado a plazo indeterminado (D.L. 728). Siempre que cumplan con los requisitos y perfil establecido para la plaza vacante, de conformidad con el cuadro de plazas ofertadas y vacantes en ESSALUD.

Artículo 5. Requisitos para Promoción Interna de Personal en sus modalidades de Cambio de Grupo Ocupacional y Ascenso.

Para el proceso de Promoción Interna de Personal, es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- 1. Tener condición de nombrados mediante Decreto Legislativo N° 276 o contratados a plazo indeterminado mediante el Decreto Legislativo N° 728.*
- 2. Contar con título profesional universitario y colegiatura habilitada, establecido para desempeñar la plaza vacante.*
- 3. Tener como mínimo cuatro (04) años de tiempo de servicios ininterrumpidos o acumulados en la institución bajo el mismo régimen laboral.
Para el caso de los trabajadores que se incorporaron al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 mediante la Ley 30555, se contabilizará el tiempo de servicios prestados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 CAS.*
- 4. Tener como mínimo dos (02) años de permanencia en el nivel ocupacional que ostenta, el cual debe ser inferior respecto del cargo al que solicita acceder.*
- 5. Resolución de haber realizado el Servicio Rural y Urbano Marginal de la Salud (SERUMS), conforme a lo establecido por ley.*
- 6. Evaluación de desempeño laboral, durante el tiempo de permanencia en el nivel de carrera y especialización.*

Artículo 6. Aplicación Progresiva y Priorizada.

La Promoción Interna de Personal mediante la asignación de plazas profesionales en las modalidades de Cambio de Grupo Ocupacional y Ascenso en ESSALUD, se efectuará en forma progresiva (no mayor de 03 años), conforme a las necesidades y requerimientos de dicha entidad y en base a la meritocracia referida al orden de prelación de Tiempo de obtención del Título Profesional y Tiempo de Servicios, en cada grupo ocupacional independiente de la profesión, según se desarrolle en el reglamento de la Ley.

Artículo 7. Financiamiento.

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto de ESSALUD, sin demandar recursos al tesoro público, ni afectar el gasto e inversión en equipamiento, productos farmacéuticos, infraestructura y otros necesarios, para la prestación adecuada de los servicios de salud y respetando las disposiciones legales presupuestales.

Se debe precisar que la Promoción Interna de Personal, alcanza al personal que viene laborando en la institución en los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276 y 728, por lo cual no significa un incremento de personal. El costo de la Promoción Interna procede de la diferencia económica entre plaza actual y la nueva plaza.

Asimismo, se debe señalar que el financiamiento de la presente, sería cubierto con las Plazas que anualmente se liberan por Jubilación, y con la Priorización de la Promoción Interna de Personal como primera alternativa para el cierre de brechas.

Artículo 8. Autorización.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Autorícese al Seguro Social de Salud — EsSalud a dictar las disposiciones complementarias necesarias para la Promoción Interna de personal, mediante asignación de plazas profesionales al personal profesional asistencial y administrativo de ESSALUD y sus órganos desconcentrados, a través de las modalidades de cambio de grupo ocupacional y ascenso.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación.

El Seguro Social de Salud — ESSALUD emitirá la reglamentación y/o directivas que permitan priorizar la Promoción Interna del Personal que labora en la institución, frente a la contratación de personal bajo cualquier modalidad, para prestar servicios asistenciales y administrativos en los establecimientos de ESSALUD y sus órganos desconcentrados a nivel social nacional, mediante la promoción ordenada y justa de los trabajadores a puestos de nivel acorde a su formación académica, capacidades y competencias, en un plazo no mayor a 20 días calendario, computados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

SEGUNDA - Vigencia de la Ley

La presente ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

TERCERA. - Derogatoria

Deróguese todas las normas que se opongan a la presente Ley.

Lima, 31 de agosto del 2022".

2.4 El Proyecto de Ley 3344/2022-CR

El Proyecto de Ley N° 3344/2021-CR propone la "Ley que autoriza la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud - Essalud". Esta iniciativa legislativa contiene once artículos y tres disposiciones complementarias finales, con los siguientes contenidos:

"LEY QUE AUTORIZA LA PROMOCIÓN INTERNA DE ASCENSO Y CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL PARA EL PERSONAL ASISTENCIAL Y ADMINISTRATIVO DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD"

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional del personal asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud - EsSalud, a los cargos de los grupos ocupacionales de profesional y técnico, con la finalidad de promover el desarrollo integral, las aspiraciones en puestos de mayor nivel y responsabilidad y cerrar la brecha existente de falta de personal profesional y técnico en la institución, que coadyuvará al cumplimiento de las metas y objetivos, en beneficio de los asegurados.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable al personal asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud - EsSalud y redes asistenciales pertenecientes a esta institución, que laboran bajo los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público y del Decreto Legislativo N° 728, Ley de competitividad y productividad laboral.

Artículo 3. Reconversión de cargos y plazas

Para la implementación de la presente ley, se procederá a la reconversión de plazas financiándose con el presupuesto asignado a la plaza que ocupa el trabajador beneficiario, así como con los presupuestos correspondientes a plazas vacantes y saldos presupuestales.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Artículo 4. Autorización para ascenso y cambio de grupo ocupacional

Autorízase al Seguro Social de Salud - EsSalud a realizar la promoción del personal de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional de los servidores asistenciales y administrativos de la institución bajo los regímenes laborales del Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público y del Decreto Legislativo 728, Ley de competitividad y productividad laboral y que cumplan con los requisitos señalados en la presente ley.

Artículo 5. Requisitos para el ascenso y cambio de grupo ocupacional

Para el ascenso y cambio de grupo ocupacional los servidores deben acreditar a la fecha de la publicación de la presente ley, que cuentan con lo siguiente:

- a) Tener mínimo cinco (5) años de tiempo de servicios continuos e ininterrumpidos en la institución.*
- b) Para el nivel P1 será necesario contar con grado de magister o título de médico y encontrarse en el nivel P2, P3 o P4.*
- c) Para el nivel P2 será necesario contar con título a nombre de la nación y encontrarse en un cargo de nivel inferior.*
- d) Para el nivel P3 será necesario contar con grado de bachiller y encontrarse en un cargo de nivel inferior.*
- e) Para el nivel P4 será necesario contar con título de técnico a nombre de la nación y encontrarse en un cargo de nivel inferior.*
- f) Acreditar haber realizado el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), cuando corresponda.*
- g) Encontrarse habilitado en el colegio profesional correspondiente, cuando corresponda.*

Artículo 6. Priorización para cargos y plazas convocadas

Cuando la cantidad de trabajadores aptos para cubrir los cargos y plazas convocadas por promoción interna de la institución sea mayor a la cantidad de cargos y plazas disponibles, se procederá a priorizar a los trabajadores que cumplan con los criterios siguientes, en el orden de prelación que se indica:

- A) Quienes se encuentren realizando funciones de profesional por más de 1 año.*
- B) Al que haya obtenido el grado de magíster, título profesional, grado de bachiller universitario o título profesional técnico con mayor antigüedad según corresponda con el cargo al que postula.*
- C) Quienes tengan mayor tiempo de servicios prestados a la institución.*

Artículo 7. Plazo para la implementación de la promoción interna.

El Seguro Social de Salud - EsSalud, tendrá un plazo no mayor de cinco (05) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para realizar la promoción interna del personal asistencial y administrativo que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 5 de la presente ley.

Artículo 8. Sobre la evaluación de los beneficiarios

La implementación del procedimiento de promoción interna que autoriza la presente ley estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en coordinación con el Seguro Social de Salud - EsSalud, que designará una comisión que se encargará de evaluar si el postulante reúne los requisitos establecidos en el artículo 5.

Se considera apto para la promoción interna a los trabajadores que reúnan los requisitos antes mencionados.

Artículo 9. Durante la Ejecución Progresiva de la Incorporación

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Mientras se produzca la promoción interna a que se refiere el artículo 3 de la presente ley, quedan suspendidos todos los concursos públicos externos para acceder a una Plaza Vacante Presupuestada del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Artículo 10. Modificación del Cuadro para Asignación de Personal y Presupuesto Analítico de Personal

Para la implementación de lo dispuesto en la presente Ley, se autoriza al Seguro Social de Salud - EsSalud a modificar el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y aprobar el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

Artículo 11. Financiamiento

11.1. Durante el año fiscal 2022, la implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con los recursos presupuestales de las plazas vacantes presupuestadas existentes en los correspondientes documentos de gestión de la entidad; así como con cargo al presupuesto asignado a la plaza que ocupa actualmente el personal sujeto al cambio de grupo ocupacional, la cual es suprimida; sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

11.2. De existir alguna diferencia económica en lo dispuesto en el numeral anterior para el cambio de grupo ocupacional, se financia con cargo a su presupuesto.

11.3 Para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, el Seguro Social de Salud — Essalud, en cuanto les corresponda, queda exonerada de las restricciones previstas en los artículos 6 y 9 de la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, así como del literal b) de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en coordinación con el Seguro Social de Salud - EsSalud emitirá la reglamentación y/o directivas correspondientes para la aplicación de la presente ley, en un plazo de quince (15) días calendarios.

SEGUNDA. Se autoriza al Seguro Social de Salud - EsSalud a cambiar de denominación y a fusionar plazas contempladas en el CAP a fin de ampliar la oferta de vacantes para el procedimiento de promoción interna de la presente ley.

TERCERA. La reconversión de plazas no implicará el desplazamiento de los trabajadores beneficiarios a una Sede o Red Asistencial distinta a la que se encuentran laborando salvo supuestos de caso fortuito o fuerza mayor en los que no exista la posibilidad de cubrir la necesidad bajo otra modalidad de contratación".

2.5 El Proyecto de Ley 4217/2022-CR

El Proyecto de Ley N° 4217/2022-CR propone la "Ley que autoriza la progresión de la carrera administrativa, a través del cambio de nivel, cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera y reconversión de plazas en el Seguro Social de Salud - Essalud". Esta iniciativa legislativa contiene cinco artículos y una disposición complementaria final, cabe señalar que existiría un error de numeración, porque el artículo 5 se a numerado como artículo 6, el contenido normativo de la propuesta es el siguiente:

"LEY QUE AUTORIZA LA PROGRESION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL CAMBIO DE NIVEL, CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL, CAMBIO DE LINEA DE CARRERA Y RECONVERSIÓN DE PLAZAS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD"

Artículo 1°.- Objeto de lo ley

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

La presente Ley tiene como objeto autorizar la promoción interna y/o la progresión de la carrera administrativa, a través del cambio de nivel, cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, reconversión de plazas al grupo ocupacional profesional asistencial y administrativo de ESSALUD.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable al personal asistencial y administrativo de los diferentes grupos ocupacional: auxiliar, técnico y profesional, quienes pertenecen a los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276 Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público y del Decreto Legislativo N° 728. Ley de competitividad y productividad laboral de ESSALUD.

Artículo 3.- Reconversión de cargos y plazos

Para implementar la presente ley, se debe proceder a la reconversión de plazas: el mismo que consiste en asignar la diferencia del presupuesto a la misma plaza que ocupa el servidor beneficiario y que realiza funciones de mayor nivel, y además asignar diferencia del presupuesto a la plaza que ocupa el servidor para asignarle funciones de mayor nivel en otro puesto laboral donde existe brecha negativa, con la finalidad que desarrolle actividad, funciones y responsabilidad de nivel superior distinta a la plaza de origen.

Artículo 4.- Autorización para el cambio de grupo ocupacional

Autorízase al Seguro Social de Salud (EsSalud), la progresión de la carrera administrativa con el fin de cubrir la necesidad de recursos humanos y cerrar la brecha negativa de personal asistencial y administrativo a través del cambio de grupo ocupacional, el cambio de línea de carrera, recategorización y reconversión de plaza de los profesionales técnicos asistenciales y administrativos del personal de la salud asistencial.

Están incluidos en los alcances de la progresión de la carrera, los médicos cirujanos, profesionales de la salud, profesionales administrativos, profesional técnico, técnicos y auxiliares asistenciales y administrativos que acrediten vínculo contractual o desempeño de funciones en cualquier dependencia del Seguro Social de Salud - EsSalud, como mínimo dos años de servicios.

Artículo 6.- Autorización para efectuar modificaciones presupuestales y el cuadro de asignación de personal

Para la implementación de lo dispuesto en la presente Ley, excepcionalmente se autoriza al Seguro Social de Salud - ESSALUD a realizar la modificación del Cuadro de Asignación de Personal, considerando la necesidad de real de los recursos humanos asistenciales y administrativos en los diferentes grupos ocupacionales.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Única: Para la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, quedan exoneradas de las restricciones previstas en la directiva corporativa de gestión empresarial de FONAFE, modificada mediante acuerdo de Directorio N° 003-2021/003-FONAFE de fecha 10/05/2021".

3. MARCO NORMATIVO

- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD),
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público
- LEY N° 30057, Ley del Servicio Civil
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

- Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM.
- Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Análisis técnico

Analiza el estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar. Incluye el análisis concreto del nuevo estado que genera la propuesta de regulación o modificación.

a) Los regímenes laborales en Essalud

En Essalud coexisten tres regímenes laborales: uno el regulados por el Decreto Legislativo 276, el segundo el regulado por el Decreto Legislativo 728 y el tercero el regulado por el Decreto Legislativo 1057. Cada uno de los cuales tiene su propio concurso público, el cual permite el ingreso a la función pública respetando los principios de mérito y de igualdad de condiciones en el acceso a dichas funciones públicas. Sin embargo, la existencia en EsSalud de tres regímenes laborales con remuneraciones y beneficios diferenciados es injustificada; toda vez que los servidores de estos tres regímenes desempeñan la misma función, prestan los mismos servicios a los asegurados y se financian con los mismos recursos. La coexistencia de tres regímenes al interior de EsSalud solo genera inequidades en cuanto a remuneraciones, derechos y beneficios.

El régimen que se rige por el Decreto Legislativo 276 era el que existía en Essalud antes del 3 de febrero de 1999, fecha en que se publicó la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), que es la norma¹ que dispuso que en adelante el personal de Essalud pertenecería al régimen regido por el Decreto Legislativo 728 y por último el régimen regido por el Decreto Legislativo 1057 existe desde el 28 de junio del 2008 fecha de publicación del Decreto Legislativo 1057.

Es necesario precisar que el numeral 16.1 del artículo 16 la vigente Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), dispone que personal de esa institución debe pertenecer al régimen de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728.

b) Los grupos ocupacionales, los niveles de la carrera administrativa, remuneraciones y la progresión de los niveles

El Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, establecen que la Carrera Administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles; entendiéndose por grupos ocupacionales a aquellas categorías que permiten organizar a los servidores en razón a su formación, capacitación o experiencia reconocida.

En el régimen regulado por Decreto Legislativo 276, existen tres grupos ocupaciones: El grupo profesional, el grupo técnico y el grupo auxiliar.

¹ Numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

"Decreto Legislativo N° 276, Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

Artículo 9.- Los grupos ocupacionales de la Carrera Administrativa son Profesional, Técnico y Auxiliar:

- a) El Grupo Profesional está constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria.*
- b) El Grupo Técnico está constituido por servidores con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida.*
- c) El Grupo Auxiliar está constituido por servidores que tienen instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo.*

La sola tenencia de título, diploma, capacitación o experiencia no implica pertenencia al Grupo Profesional o Técnico, si no se ha postulado expresamente para ingresar en él".

c) El cambio de grupo ocupacional

El cambio de grupo ocupacional respeta el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida. Si bien procede a petición expresa, se requiere la existencia de vacantes en el nivel al cual se postula, estando el servidor sujeto a cumplir de manera previa y obligatoria con determinados requisitos:

"Decreto Legislativo N° 276, Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

Artículo 20.- El cambio de grupo ocupacional, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes, no puede producirse a un nivel inferior al alcanzado, salvo consentimiento expreso del servidor.

Conforme lo establece en los artículos 60 y 61 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el cambio de grupo ocupacional se realiza respetando el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, llevándose a cabo en consideración a las necesidades institucionales y a los intereses del servidor. Si bien dicha disposición legal señala que el cambio de grupo ocupacional procede a petición expresa, previamente se requiere la existencia de una vacante en el nivel al cual se postula y que el servidor cumpla obligatoriamente con los requisitos normativamente establecidos.

Decreto Supremo N° 005-90-PCM, que prueba el Reglamento de la Carrera Administrativa

Artículo 60.- El cambio de grupo ocupacional respeta el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida; se efectúa teniendo en consideración las necesidades institucionales y los intereses del servidor. Procede a petición expresa, previa existencia de vacantes en el nivel al cual se postula.

Decreto Supremo N° 005-90-PCM, que prueba el Reglamento de la Carrera Administrativa

Artículo 61.- Para postular al cambio de grupo ocupacional el servidor deberá cumplir previamente con los requisitos siguientes:

- a) Formación general;*
- b) Tiempo mínimo de permanencia en el nivel de carrera;*
- c) Capacitación mínima; y*
- d) Desempeño laboral.*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

c) El ascenso en la carrera

El proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional, por lo que para cambiarse de un grupo ocupacional no basta con poseer los requisitos que normativamente se establezcan, sino que además es necesario pasar por el tamiz de un concurso donde prime la meritocracia, dado que el ascenso del servidor en la carrera administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos.

Por lo tanto, toda promoción del personal a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional no puede ser automática, sino que éste debe respetar los principios generales que rigen en la administración pública, tales como el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, y pasar por el tamiz de un concurso donde prime el principio de la meritocracia.

"Decreto Legislativo N° 276, Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

Artículo 10.- La Carrera comprende de catorce (14) niveles al Grupo Profesional le corresponde los ocho (8) niveles superiores; al Grupo Técnico, diez (10) niveles comprendidos entre el tercero y el décimo segundo; al Grupo Auxiliar, los siete (7) niveles inferiores".

Tabla 1
Niveles de Carrera Administrativa del Decreto Legislativo 276

Grupo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Auxiliar	X	X	X	X	X	X	X							
Técnico			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Profesional							X	X	X	X	X	X	X	X

La progresión en la carrera administrativa de movilidad vertical se realiza a través del ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, tal como establece el artículo 16° del Decreto Legislativo N° 276, concordante con el artículo 42° del reglamento de dicho decreto legislativo, establece que la progresión en la carrera administrativa se efectúa a través de:

"Decreto Legislativo N° 276, Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

Artículo 16.- El ascenso del servidor en la carrera Administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos".

"Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM"

Artículo 42.- La progresión en la Carrera Administrativa se expresa a través de:

- El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y
- El cambio de grupo ocupacional del servidor.

La progresión implica la asunción de funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia.

El proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional".

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Sin embargo, debe precisarse que la progresión no solo implica una mejora en la compensación económica del servidor sino también el asumir funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor al nivel en el que se encontraba antes del cambio. Es decir, el servidor que progresa en la carrera pasará a ocupar el puesto concursado, el cual al ser de un nivel superior- contemplará funciones y responsabilidades diferentes a las que venía desempeñando previamente, tal como lo establece el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 276.

"Decreto Legislativo N° 276, Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

Artículo 11.- Para la progresión sucesiva en los niveles se tomarán en cuenta los factores siguientes:

- a) Estudios de formación general y de capacitación específica o experiencia reconocida;*
- b) Méritos individuales, adecuadamente evaluados; y*
- c) Tiempo de permanencia en el nivel".*

El ascenso dentro del grupo ocupacional se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento. Es así que los artículos 16 y 17 del Decreto Legislativo N° 276, señalan que el ascenso consiste en la promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos y siempre que existan plazas vacantes.

"Decreto Legislativo N° 276, Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

Artículo 16.- El ascenso del servidor en la carrera Administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos.

Artículo 17.- Las entidades públicas planificarán sus necesidades de personal en función del servicio y sus posibilidades presupuestales.

Aualmente, cada entidad podrá realizar hasta dos concursos para ascenso, siempre que existan las respectivas plazas vacantes".

d) La promoción interna

La progresión en la carrera administrativa es un derecho que permite al funcionario o servidor público una movilidad dentro de la estructura estatal mediante ascenso (movilidad vertical), salarios (movilidad horizontal) y el desplazamiento (movilidad espacial).

4.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

En el Decreto Legislativo N° 728 no ha previsto mecanismo legal alguno para el ascenso o cambio de grupo ocupacional del personal que se encuentra comprendido bajo dicho régimen, por lo que cada entidad pública que cuente con servidores bajo el régimen de la actividad privada, regula discrecionalmente, según sus propias necesidades y recursos, los procedimientos internos bajo los cuales se realizan concursos internos de promoción entre sus servidores, sin que ello pueda significar una progresión en la carrera.

La propuesta es implementar para el personal bajo el régimen de la actividad privada las figuras de ascenso y cambio de grupo ocupacional previstos exclusivamente para el régimen laboral previsto en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, sin tomar en consideración que la naturaleza pública y privada que posee cada tipo de régimen laboral y contratación es distinta.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

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

Debe tenerse en cuenta y precisar que las propuestas normativas contenidas en los Proyectos de Ley 02184-2021-CR, 03094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR propuestas con diversos congresistas de la república tal como ha sido propuestas, tienen contenido de materia presupuestal porque requieren recursos para la creación de plazas necesario para la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud y devendrían en inconstitucional por cuanto vulnerarían el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prescribe textualmente lo siguiente:

"Constitución Política del Perú

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. (...)."

Asimismo, la sentencia 1041/2020 de fecha 15 de diciembre de 2020 recaída en el expediente 011-2020-PI en el caso de la ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud dispuesta por la Ley 31039, declaro la inconstitucionalidad de una ley muy similar a los Proyectos de Ley 02184-2021-CR, 03094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, actualmente bajo análisis, los fundamentos y la parte resolutive de la referida sentencia se transcribe a continuación:

"(...)

II. FUNDAMENTOS

"(...)

§6. Análisis de constitucionalidad de la Ley 31039

6.1 Sobre el ascenso automático excepcional por años de servicio

103. Las reglas que regulan la progresión en la carrera médica y de los profesionales de la salud no médicos, mediante el proceso de ascenso automático excepcional por años de servicio se encuentran en los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 31039.
104. A fin de evaluar su constitucionalidad debe comenzarse tomando en cuenta que las reglas que regulan el ascenso del personal de salud en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran en la Ley 23536, cuyo artículo 20 ya fue citado supra.
105. Por su parte, en el artículo 40 del reglamento de dicha ley (el Decreto Supremo 019-83-PCM) se establece: "los Concursos de Ascenso se realizarán anualmente por niveles en cada línea de carrera, siempre que exista la vacante y la disponibilidad presupuestal".
106. Las disposiciones antes mencionadas permiten advertir que el ascenso de los profesionales de la salud solo se realiza mediante concurso de méritos y previo cumplimiento de los requisitos del nivel inmediato superior; ello en observancia de los principios de meritocracia, transparencia e igualdad.
107. Es necesario subrayar que las reglas impugnadas, relacionadas con la progresión de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales del sector salud, requieren de disponibilidad presupuestal para afrontar los gastos que demande su implementación.
108. Si bien el legislador goza de discrecionalidad para la regulación de los regímenes laborales en el sector público, ello no implica la libertad de presentar iniciativas que creen o aumenten el gasto público. La regulación que se efectúe, además, debe ser conforme a los principios que orientan el ejercicio del servicio público. Dichos principios son la meritocracia, transparencia, e igualdad ante la ley.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

109. *El principio de meritocracia representa un incentivo dirigido al personal de salud, para aspirar a los referidos ascensos. Por ello, esto optimiza la productividad del personal de salud en sus labores, lo que repercute en un beneficio para la población.*
110. *Como es evidente, los ascensos del personal de salud suponen la preexistencia de plaza vacante y de disponibilidad presupuestal, sin los cuales se imposibilita su ejecución.*
111. *Como se ha señalado en los fundamentos supra, el ascenso automático del personal de salud se ha efectuado excepcionalmente mediante la Ley 29951, que regula el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, y la Ley 30114, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.*
112. *Como es obvio, las leyes de presupuesto cuentan con la iniciativa del Poder Ejecutivo e incluyen un análisis del equilibrio presupuestal y financiero. Precisamente, el respeto al principio de equilibrio presupuestal representa un límite a la administración pública al momento de promover el aumento del gasto público.*
113. *En lo que respecta a la progresión de la carrera médica mediante el proceso de ascenso automático excepcional por años de servicio, el Proyecto de Ley 4913/2020-CR –uno de los que dieron lugar a la ley impugnada en el presente proceso– reconocía lo siguiente:*
“Esta iniciativa implica un gasto al erario público, sin embargo, la finalidad que persigue otorga un beneficio mayor para los profesionales de la salud, y, por ende, para la población en general como receptora de la atención de salud”[6].
114. *Conviene tener en cuenta que, en el Informe 0976-2020-EF/53.04, del 26 de agosto de 2020, de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (obstante a fojas 74 del expediente virtual), se señala lo siguiente sobre la ley materia de la demanda de autos:*
“El proceso de ascenso automático excepcional por años de servicio propuesto en el Capítulo I generará costos incrementales, debido a que las entidades a las que se refiere el artículo 2, no cuentan con los créditos presupuestarios para financiar las valorizaciones correspondientes al nuevo cargo, así como tampoco se han programado los recursos para financiar esta medida durante el Año Fiscal 2021. Asimismo, en el presente Año Fiscal y en los subsiguientes, se incurrirán en costos adicionales para la contratación de mayor personal para cubrir los puestos iniciales que lograron ascender”.
115. *En dicho informe (a fojas 76 del expediente virtual) se precisa el costo diferencial que implicaría la implementación de los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 31039 (ascenso automático de los profesionales de la salud) ascendería a S/ 216 902 739,77.*
116. *De lo detallado supra se advierte que el financiamiento del programa de ascensos del personal de salud por años de servicio, demanda fondos del tesoro no previstos en las leyes presupuestales del sector público y las iniciativas no contaron con la intervención del Poder Ejecutivo.*
117. *A esto hay que añadir que la actual situación económica del país obliga a todos los órganos y poderes del Estado a proceder de un modo especialmente cauteloso y prudente en el manejo de los recursos públicos, ya que se requiere enfrentar la crisis sanitaria y el impacto que esta produjo en la economía nacional.*
118. *Precisamente, nuestra Constitución concibe un conglomerado de disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes con las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria.*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

119. *En el presente caso, es evidente que las iniciativas que condujeron a la aprobación de la Ley 31039 sobre el ascenso automático excepcional al personal de salud, han ignorado los principios que orientan la Constitución en materia presupuestaria. Específicamente, al demandar fondos presupuestales para el financiamiento del programa de ascensos, han trasgredido las competencias del Poder Ejecutivo en la administración de la hacienda pública y la prohibición constitucional de los congresistas de crear gasto público en una materia ajena a su presupuesto.*
120. *Además, como se puede advertir de los párrafos precedentes, la ejecución del programa de ascenso automático al personal de salud, establecido en los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 31039, implica un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal.*
121. *Por lo tanto, corresponde estimar la demanda en este extremo y, en consecuencia, declarar inconstitucionales los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 31039.*

6.2 Sobre el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

122. *Las disposiciones que regulan el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y técnico administrativo del sector salud se encuentran en los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039.*
123. *Como ya se señaló supra, mediante la Ley 30657 se autorizó el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos, y de las Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales. En esa oportunidad, el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa legislativa que abordaba el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera (cfr. p. 42 de la contestación de la demanda de autos).*
124. *Queda claro, entonces, que en este caso hubo un proceso de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, con el fin de que la ejecución del plan de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de salud esté acorde con los principios presupuestales que emanan de la Constitución.*
125. *De las 17 iniciativas legislativas que originaron la Ley 31039, cuatro de ellas promovieron el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera para el personal de salud. Respecto al análisis costo-beneficio establecían lo siguiente:*
PL 5221/2020-CR[7]
"En ese sentido el financiamiento de la presente propuesta legislativa sería cubierto cargo a los saldos presupuestales del Ministerio de Salud, la sostenibilidad presupuestal para los siguientes años deberá ser garantizado por cada una de las entidades comprendidas en el Decreto Legislativo 1153".
PL 5144/2020-CR[8]
"La presente propuesta legislativa busca reivindicar los derechos del personal de salud (...).
Su aprobación, no compromete ninguna partida presupuestal para su implementación, ni menos estará obligado a realizar transferencia financiera alguna, tampoco compromete el sistema de inversión en el sector, por el contrario, se sujeta al presupuesto de Salud asignado".
PL 5062/2020-CR[9]
"El presente proyecto no irroga gasto alguno al erario nacional, por tratarse de una propuesta de naturaleza declarativa de necesidad pública e interés nacional que busca beneficiar a un número importante de profesionales y técnicos administrativos (...)"

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

PL 5049/2020-CR[10]

"Debemos entender que el costo económico de estas medidas es una contribución a resolver costos mayores y, de no adoptarse (sic). La presión social que generan las medidas de emergencia nacional sanitaria debe reducirse, con el sacrificio de todos los agentes económicos".

126. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el dictamen del proyecto de la Ley 31039, respecto al análisis costo-beneficio del cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, ignoró el análisis económico y el impacto financiero de su implementación. Así pues, en el referido dictamen se refirió solo que la presente iniciativa legislativa no contraviene la Constitución, ya que:

"en su gran mayoría es cubierta por los pliegos presupuestarios de los respectivos sectores responsables de ejecutar esta norma" [11].

127. Precisamente, esta indeterminación en el financiamiento del programa de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera fue observado por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso justificó la aprobación por insistencia de la Ley 31039, señalando lo siguiente:

"(...) lo que se pretende para el año fiscal 2020, es autorizar de manera excepcional al Ministerio de Salud, sus organismos públicos y a los gobiernos regionales, para que realice, el cambio de grupo ocupacional y línea de carrera del personal de la salud, tal como lo contempla 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 y técnico administrativos con profesión de la salud" [12].

128. Corresponde señalar que en el caso del Decreto Legislativo 1153, la norma fue desarrollada por el Poder Ejecutivo a partir de las facultades delegadas por el Congreso, mientras que en el de los proyectos que condujeron a la aprobación de la Ley 31039 no ha existido una labor de cooperación entre poderes.

129. Conviene tener en cuenta que, en el ya citado Informe 0976-2020-EF/53.04 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (a fojas 75 del expediente virtual), se indica lo siguiente sobre la ley aquí impugnada:

"La medida sobre el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y técnico administrativo a la que se refiere el Capítulo II, también genera costos incrementales. Al respecto, sobre el financiamiento de dichos costos, en el artículo 11 señala lo siguiente: "(...) La diferencia económica entre la plaza actual y la nueva plaza que se crea para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera se financia con cargo a los saldos presupuestales de Salud (...)

En ese sentido, es necesario precisar que el Ministerio de Salud no cuenta con saldos y/o créditos presupuestarios disponibles para financiar dicha medida en el presente Año Fiscal. Así, cabe señalar que el citado pliego, a través del Oficio N 1545-2020-SG/MINS, remitió a este Ministerio un proyecto de Decreto de Urgencia para, entre otros, financiar la diferencia económica para el cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia hasta por la suma de S/18 661 590,00".

130. En dicho informe (a fojas 77 del expediente virtual) se detalla además que el costo diferencial para la implementación de los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Disposición Complementaria Final Cuarta de la Ley 31039 ascendería a S/19 721 705,99.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

131. *De lo señalado supra se advierte que las iniciativas que dieron lugar a la aprobación de los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039, implican, necesariamente, un incremento en el presupuesto público de las entidades empleadoras del personal de salud, lo cual trasgrede el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas la creación o aumento del gasto público.*
132. *Como ya se señaló en los párrafos precedentes, la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del órgano administrador de la hacienda pública, que es el Poder Ejecutivo, lo cual no ocurrió en el presente caso.*
133. *Además, se advierte que la implementación de dichas medidas desconoce los principios presupuestales de la Constitución, en tanto que su ejecución exige un incremento de recursos del tesoro público en las entidades ejecutoras del cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución.*
134. *En la contestación de la demanda se señala que el Poder Ejecutivo "no puede emplear a la Ley de Presupuesto del Sector Público, bajo la justificación de la austeridad y la racionalidad en el gasto, como una herramienta para limitar en forma sistemática el derecho de acceso a la función pública en el ámbito de la salud, a través de limitaciones presupuestarias anualmente presentadas y mantenidas en forma indefinida, como si el Perú se encontrara en una crisis financiera y económica perpetua" (fojas 52 del escrito de contestación de la demanda disponible en el cuadernillo virtual).*
135. *Este Tribunal considera oportuno subrayar que, si bien la iniciativa presupuestal corresponde al Poder Ejecutivo, la ley de presupuesto es aprobada por el Congreso de la República y, por ende, se requerirá que ambos poderes cooperen para la adecuada atención del presupuesto destinado al sector salud.*
136. *Por las razones expuestas, corresponde estimar la demanda en este extremo, y en consecuencia declarar inconstitucionales los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039.*

6.3 Sobre el nombramiento automático en el régimen laboral del Decreto Legislativo 276

137. *Las disposiciones que regulan el nombramiento automático de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales del sector salud al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, se encuentran en los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 31039.*
138. *De las 17 iniciativas legislativas que originaron la Ley 31039, cuatro de ellas promovieron el nombramiento automático en el régimen laboral del Decreto Legislativo 276. Sobre el análisis costo-beneficio establecían lo siguiente:*

PL 5013/2020-CR[13]

"La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto de MINSA, sin demandar mayores recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión material, infraestructura y demás elementos necesarios para prestación idónea de los servicios de salud, y respetando las disposiciones legales presupuestales".

PL 5142/2020-CR[14]

"La aprobación del presente proyecto de ley, no contraviene a la Constitución Política del Estado ni irroga gasto al erario público (...). Por el contrario, el presente proyecto de ley busca mitigar el pánico social en cuanto a la pedida (sic) de estabilidad laboral y favorece la lucha frente a las consecuencias negativas ocasionadas por el COVID-19, ya que establece mecanismos legales para mitigar sus efectos sociales y económicos".

PL 5143/2020-CR[15]

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

"El proyecto no irroga costo al tesoro público, su propósito es lograr que se continúe con el proceso de nombramiento, constituyendo en estos momentos una necesidad debido a los momentos difíciles que atraviesa nuestro país, frente a la emergencia sanitaria decretada, para el control, disminución y erradicación de la pandemia".

PL 5167/2020-CR[16]

"La presente iniciativa no genera gasto, ya que el financiamiento de su ejecución es con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud, más aún porque la propuesta propone facultar a la entidad a realizar las modificaciones presupuestales siempre y cuando estas no contravengan las inversiones en salud y en infraestructura (...)".

139. Respecto al financiamiento del nombramiento automático de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud, el dictamen de la Comisión de Salud y Población menciona lo siguiente:

"La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto de MINSA, sin demandar mayores recursos al tesoro público ni afectar el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios de salud, y respetando las disposiciones legales presupuestales. El nombramiento automático de los trabajadores contratados mediante Contratos MINSA, CAS, por Servicios No Personales y/o Locación de servicios; en el sector salud será financiado a través de la conversión de plazas inorgánicas a orgánicas del presupuesto de salud aprobado" [17].

140. El Poder Ejecutivo, en la observación a la autógrafa de la Ley 31039, refirió:

"El nombramiento automático de los profesionales, técnicos y auxiliar asistenciales de la salud a los que se refiere el Capítulo III de la Autógrafa también genera costos incrementales que no han sido estimados y que no se precisa cómo serán financiados".

141. Debe tomarse en cuenta que, como ya hemos señalado supra, en nuestro ordenamiento jurídico existe todo un conjunto de normas que regulan las competencias de los órganos y poderes del Estado con el fin de evitar el desbalance en el presupuesto público. Las iniciativas que creen o aumenten el gasto público deben respetar, además, los principios de equilibrio y estabilidad presupuestal.
142. De ahí que sea necesario que, ante propuestas que creen o aumenten el gasto público, se requiera la participación del Poder Ejecutivo como órgano encargado de la administración de la hacienda pública.
143. Como se ha señalado supra, el ejercicio de dicha competencia debe contrastarse con los principios que orientan las disposiciones de la Constitución sobre equilibrio presupuestal y estabilidad presupuestaria como freno al endeudamiento público.
144. Conviene tener en cuenta que, según el Informe 0976-2020-EF/53.04 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (a fojas 77 del expediente virtual), el costo de la implementación de los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 31039 se ha estimado en un total de S/ 1 154 301 122,77.
145. De lo señalado supra se advierte que las iniciativas que dieron lugar a la aprobación de los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 31039, implican, necesariamente, un incremento en el presupuesto público de las entidades empleadoras del personal de salud, lo cual trasgrede el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas la creación o aumento de gasto público.
146. Además, se desprende de la aprobación de la Ley 31039, que el Congreso de la República ha vulnerado las competencias del Poder Ejecutivo respecto a la administración de la hacienda pública. Dicha competencia exige que los proyectos de ley que demanden fondos

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

del presupuesto público anual o de las reservas del tesoro público, sean desarrollados en coordinación con el Poder Ejecutivo.

147. *Por lo expuesto, corresponde estimar la demanda en este extremo y, en consecuencia, declarar inconstitucionales los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 31039.*

6.4 Sobre la modificación de los requisitos para que el personal CAS de EsSalud sea incorporado al régimen del Decreto Legislativo 728.

148. *Las disposiciones que regulan la modificación de los requisitos para que el personal CAS de EsSalud sea incorporado al régimen del Decreto Legislativo 728 se encuentran en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 31039.*

149. *Cabe señalar que, según el artículo 39 de la LOPE, EsSalud constituye una entidad administradora de fondos intangibles de seguridad social. Asimismo, conforme al artículo 1.2 de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud), esta entidad tiene por finalidad:*

"(...) dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud, así como otros seguros de riesgos humanos"

150. *El artículo 11 de la citada ley dispone además que "los recursos que administra EsSalud; de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12 de la Constitución Política del Perú, son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación, y se constituyen por:*

- "a) Los aportes o contribuciones de los afiliados del Seguro Social de Salud (EsSalud), incluyendo los intereses y multas provenientes de su recaudación;*
- b) Sus reservas y el rendimiento de sus inversiones financieras;*
- c) Los ingresos provenientes de la inversión de sus recursos;*
- d) Los ingresos por los seguros de riesgos humanos y las prestaciones de salud a no asegurados; y,*
- e) Los demás que adquiera con arreglo a Ley".*

151. *El último párrafo del artículo 8 de la Ley 26790 dispone que, de conformidad con el artículo 12 de la Constitución, estos recursos son intangibles y "sólo pueden ser empleados en la administración, producción, generación de infraestructura, otorgamiento de prestaciones, en la constitución de reservas técnicas y en las inversiones o colocaciones que sean necesarias para su adecuada rentabilidad".*

152. *La intangibilidad a la que alude el artículo 12 de la Constitución tiene por propósito asegurar que los fondos y las reservas de la seguridad social no sean destinados a fines distintos del aseguramiento y la garantía del pago o cobertura de beneficios acorde con el principio-derecho de dignidad, reconocido por el artículo 1 de la Norma Fundamental (Sentencia 0014-2007-AI/TC, fundamento 31).*

153. *A fojas 96 y 97 del expediente virtual, el Poder Ejecutivo adjuntó el Informe 1727-2020-MTPE/4/8, que da cuenta de la grave situación económico-financiera que atraviesa EsSalud:*

- a. Reducción de ingresos por más de S/ 1,200 millones de soles en el año 2020 debido a que gran parte de las empresas dejaron de pagar aportaciones a EsSalud por sus afiliados.*
- b. Incremento de gastos por más de S/ 1,675 millones de soles generados por la contratación temporal de personal asistencial bajo la modalidad CAS y por la adquisición de bienes estratégicos, contratación de servicios complementarios,*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

adquisición de equipamiento médico, ampliación de oferta de camas hospitalarias y camas UCI, entre otros.

- c. *Como consecuencia de la reducción de ingresos y el incremento de los gastos de EsSalud, esta institución estaría culminando el presente año con un déficit económico de más de S/ 2,500 millones de soles.*

154. *Conviene tener en cuenta que la actual crisis sanitaria por la que atraviesa el país ha obligado a que el Poder Ejecutivo destine recursos económicos a EsSalud con el fin de afrontar esta crisis. Al respecto pueden observarse las siguientes medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo:*

Resolución Ministerial 071-2020-TR.

Transferencia financiera con la finalidad de Financiar la habilitación, implementación, adecuación y operación de la Villa Panamericana que realice el Seguro Social de Salud - EsSalud para el tratamiento de pacientes confirmados con el COVID-19 y sospechosos sintomáticos, asegurados y no asegurados.

Resolución Ministerial 081-2020-TR

Transferencia financiera con la finalidad de financiar la habilitación, implementación, adecuación y operación de dos torres adicionales de la Villa Panamericana para la atención de pacientes confirmados por el COVID-19 y sospechosos sintomáticos, asegurados y no asegurados.

Resolución Ministerial 086-2020-TR

Transferencia financiera con la finalidad de pagar los subsidios por incapacidad temporal para pacientes diagnosticados con COVID-19.

Resolución Ministerial 091-2020-TR

Transferencia financiera para financiar la implementación de centros de atención y aislamiento temporal a nivel nacional previstos en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 055-2020

Resolución Ministerial 124-2020-TR

Transferencia financiera para financiar la implementación de centros de atención y aislamiento temporal a nivel nacional previstos en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 055-2020.

Resolución Ministerial 128-2020-TR

Transferencia financiera con la finalidad de financiar la continuidad de las prestaciones de prevención, promoción y atención de la salud del Seguro Social de Salud – EsSalud y el otorgamiento de la “Prestación Económica de Protección Social de Emergencia ante la Pandemia del Coronavirus COVID 19”.

Resolución Ministerial 146-2020-TR

Transferencia financiera para financiar la continuidad de la implementación y operación de novecientas doce (912) camas de la Villa Panamericana que realice el Seguro Social de Salud (EsSalud), para el tratamiento de pacientes confirmados con el COVID-19 y sospechosos sintomáticos, asegurados y no asegurados en el marco de lo establecido en el numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto de Urgencia 030-2020.

Resolución Ministerial 175-2020-TR.

Transferencia financiera para Financiar la operatividad de los Centros de Atención y Aislamiento Temporal denominados "Sede la Videnita" ubicado en el departamento de Piura y "Sede Cerro Juli" ubicado en el departamento de Arequipa, con cargo a los recursos transferidos al Pliego Ministerio de Salud, en el marco del artículo 3 del Decreto de Urgencia 055-2020.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

155. *De las 17 iniciativas legislativas que originaron la Ley 31039, cuatro de ellas promovieron la modificación de los requisitos para que el personal CAS de EsSalud sea incorporado al régimen del Decreto Legislativo 728. Respecto al análisis costo-beneficio establecían que: PL 5070/2020-CR[18]*

"El presupuesto para el pago de las remuneraciones del personal que presta servicios en el Seguro Social de Salud-EsSalud, se financia con recursos provenientes de los aportes de los empleadores del sector público y privado, por lo que su implementación no demandará gastos al erario público".

PL 5165/2020-CR[19]

"La presente propuesta legislativa se implementará a través del financiamiento con cargo al presupuesto de EsSalud, sin que demande recursos al tesoro público ni afecte el gasto e inversión en material, infraestructura y demás elementos necesarios para la prestación idónea de los servicios de salud, y respetando las disposiciones legales presupuestales".

PL 5168/2020-CR[20]

"Los recursos que implique la aplicación de la propuesta legislativa se afrontarán con el presupuesto de la entidad.

Además, se debe tomar en cuenta que el otorgamiento de beneficios y estabilidad laboral no puede entenderse como un simple gasto, por lo que se pueden recortar otros gastos en la entidad que no afecten su misión, garantizando que cumpla con sus responsabilidades sociales en concordancia con su finalidad".

PL 5219/2020-CR[21]

"La presente propuesta legislativa no genera gasto adicional al Estado, se financia con cargo al presupuesto de los sectores de salud implicados. Al tener una aplicación progresiva permitirá a la entidad cumplir con la presente Ley, con arreglo a su presupuesto institucional".

156. *Este Tribunal advierte que las iniciativas que dieron lugar a la aprobación de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 31039, aumentan la demanda de fondos del tesoro público y, por lo tanto, afectan el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas la presentación de iniciativas que supongan la creación o aumento del gasto público.*

157. *Adicionalmente, como ya se señaló supra, EsSalud está atravesando una situación de crisis económica debido a la reducción de sus ingresos operativos y al incremento de sus gastos, producto de la emergencia sanitaria del COVID-19. Dicha situación impuso al Poder Ejecutivo la necesidad de realizar diversas transferencias financieras de las que se diera cuenta supra.*

158. *A propósito, en cuanto al impacto económico de la ley impugnada en el presupuesto de EsSalud, el Poder Ejecutivo (a fojas 9 del expediente virtual) cita el Informe 1727-2020-MTPE/4/8, del 25 de agosto de 2020, donde se indica:*

"En el contexto actual, debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19, EsSalud ha requerido de unas ayudas excepcionales para poder afrontar sus costos que se han evidenciado con una serie de transferencias financieras de parte del Ministerio de Economía y Finanzas para la atención oportuna de los pacientes contagiados de la referida enfermedad, autorizadas extraordinariamente por decretos de urgencia (...).

Las transferencias de recursos financieros antes expuestas se han efectuado teniendo en consideración la precaria situación financiera de EsSalud (...). En total, EsSalud ha recibido del Tesoro Público la cantidad de S/ 289'902,493.00 (doscientos ochenta y nueve millones novecientos dos mil cuatrocientos noventa y tres con 00/100 Soles) para afrontar los gastos necesarios en este contexto de pandemia.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

En ese sentido, para afrontar una nueva incorporación de personal CAS al régimen 728, como parece pretender la Ley, se requeriría que el Ministerio de Economía y Finanzas efectúe un nuevo desembolso de recursos financieros que se destinarían a cubrir esta nueva carga de personal, lo que generaría un gasto no previsto para el Tesoro público. La aplicación de esta Ley generaría un desequilibrio en la programación presupuestal tanto de EsSalud como a nivel de toda la Administración Pública porque se destinarán recursos financieros a aspectos no previstos desatendiendo otras necesidades que ya estaban planificadas".

159. Asimismo, el demandado no ha desvirtuado la imputación formulada en la demanda (p. 19), respecto a que el artículo 18 de la ley impugnada vulnera la prohibición de retroactividad de la ley (artículo 103 de la Constitución) cuando modifica el literal a) del artículo 3 de la Ley 30555. En efecto, el demandado, sin absolver este cargo, se ha limitado a señalar: "resulta evidente que la finalidad de la Ley 31039, objeto de control, es modificar la fecha de referencia para verificar el cumplimiento del requisito de haber estado laborando en EsSalud "de forma continua dos años como mínimo", con el fin de que proceda la incorporación de los trabajadores (...) bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728" (p. 92 de la contestación de la demanda).
160. A la vista de todo lo anterior, este Tribunal concluye que los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 31039 colisionan con el principio de equilibrio presupuestal por cuanto los mayores gastos que exige su implementación trasgreden lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución.
161. Por lo tanto, corresponde estimar la demanda en este extremo y, en consecuencia, declarar inconstitucionales los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 31039.

6.5 Sobre la contratación directa de locadores bajo el régimen CAS

162. La contratación directa de locadores bajo el régimen CAS se establece en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31039, que señala lo siguiente:
"De manera transitoria a los procesos de incorporación bajo el Decreto Legislativo 276 y el Decreto Legislativo 728 según corresponda en las diversas entidades públicas del sector salud, se dispone la contratación directa e inmediata, mediante el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), al personal profesional de la salud: médico, no médico y personal técnico y auxiliar asistencial de la salud del Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud (EsSalud), y Sanidad de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales que se encuentran contratados por la modalidad de servicios de terceros (locación de servicios), ante el riesgo de contagio de enfermedades altamente infecciosas como el COVID-19 y otros.

Para cumplir con lo dispuesto en la presente norma, exonérese al Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud (EsSalud), y Sanidad de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, del concurso público establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y su reglamento, para la contratación directa e inmediata de los contratados por servicios de terceros".

163. Este Tribunal advierte que de las 17 iniciativas legislativas que originaron la Ley 31039, dos de ellas promovieron la contratación directa de locadores bajo el régimen CAS. Respecto al análisis costo-beneficio establecían que:

PL 5197/2020-CR[22]

"La contratación en el régimen CAS permitirá garantizar que el personal de salud pueda contar con un seguro de salud a través de EsSalud y gozar de las licencias de ley en caso se le diagnostique COVID-19, así como tener acceso al seguro de vida y seguro

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

complementario de trabajo de riesgo. Asimismo, para efectos de esta contratación, se hace necesario que se adopten las previsiones presupuestales necesarias para que el ingreso neto del trabajador no se vea reducido".

PL 5035/2020-CR[23]

"La iniciativa legislativa no demanda gastos al tesoro público, lo que hace es regularizar la situación contractual de prestación de servicios (Locación de servicios) del profesional médico, profesional no médico, personal técnico y auxiliar asistencial de la salud (...), con recursos a cargo de las entidades contratantes, previstos para la contratación de servicios de terceros. (...)".

164. Como ya se ha señalado en repetidas ocasiones a lo largo de esta sentencia, la presentación de iniciativas legislativas que supongan la creación o aumento de gastos del tesoro público debe contar necesariamente con la participación del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrador de la hacienda pública (artículo 118, inciso 17 de la Constitución), lo cual no ha ocurrido en el presente caso.
165. Este Tribunal advierte que las iniciativas que dieron lugar a la aprobación de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31039 aumentan la demanda de fondos del tesoro público y, por lo tanto, afectan el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas la presentación de iniciativas que supongan la creación o aumento del gasto público.
166. Por ello, para este Tribunal, la ley impugnada desconoce los principios presupuestarios de la Constitución, en tanto que su ejecución exige un incremento de recursos del tesoro público en las entidades ejecutoras de la contratación directa de personal en el régimen CAS, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución.
167. Por lo tanto, corresponde estimar la demanda en este extremo y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31039.

6.6 Sobre la creación de una entrega económica al personal de salud

168. Las normas que regulan la creación de una entrega económica al personal de salud se encuentran en las Disposiciones Complementarias Finales Primera, Segunda y Tercera de la Ley 31039.
169. En el presente caso, este Tribunal nota que de las 17 iniciativas legislativas que originaron la Ley 31039, dos de ellas promovieron la entrega económica al personal de salud. Respecto al análisis costo-beneficio, estas indicaban lo siguiente:

PL 4914/2020-CR[24]

"Esta iniciativa implica un gasto al erario público, sin embargo, la finalidad que persigue otorga un beneficio mayor para el personal técnico y auxiliar asistencial de la salud, y, por ende, para la población en general como receptora de la atención de salud".

PL 4453/2020-CR[25]

"(...) los montos de la bonificación señalada, lo establecerán (sic) el Ministerio de Salud con el Ministerio de Economía y Finanzas y será aprobado mediante Decreto Supremo, razón por la cual, el costo de su implementación de la presente Ley (sic), dependerá de los montos fijados por dichos sectores".

170. Respecto al financiamiento de la entrega económica al personal de salud, la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República, el 20 de mayo de 2020, emitió un dictamen donde señala lo siguiente:

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

"(...) La iniciativa no generará mayor gasto al erario nacional, dado que se implementará con cargo a los recursos públicos de las entidades del sector salud y de los gobiernos regionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Cabe precisar que los montos de la bonificación señalada lo establecerán el Ministerio de Salud con el Ministerio de Economía y Finanzas y será aprobado mediante Decreto Supremo, razón por la cual, el costo de su implementación de la presente Ley dependerá de los montos fijados por dichos sectores" [26].

171. Según el Informe 0976-2020-EF/53.04 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (a fojas 78 del expediente virtual), el costo del financiamiento de la entrega económica al personal de salud asciende a S/ 197 802 000,00.
172. En el presente caso, es evidente que las iniciativas que condujeron a la aprobación de la Ley 31039 han ignorado los principios que orientan la Constitución en materia presupuestal. Específicamente, al demandar fondos presupuestales para el financiamiento de la entrega económica al personal de salud, se ha trasgredido la prohibición constitucional de que los congresistas creen o aumenten el gasto público en una materia ajena a su presupuesto y se afecta, además, la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública.
173. Además, como se puede advertir de los párrafos precedentes, la ejecución del programa de creación de una entrega económica al personal de salud implica un gasto no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal.
174. Por lo tanto, corresponde estimar la demanda en este extremo y, en consecuencia, declarar inconstitucionales las Disposiciones Complementarias Finales Primera, Segunda y Tercera de la Ley 31039.
175. Atendiendo a que el artículo 1 describe el objeto de la ley en referencia a las disposiciones declaradas inconstitucionales por los fundamentos expuestos supra, corresponde igualmente declararlo inconstitucional por conexidad, de conformidad con el artículo 78 del Código Procesal Constitucional.
176. En relación con el artículo 2 de la ley, que delimita su ámbito de aplicación, corresponde que se mantenga en el ordenamiento por cuanto se relaciona con la Quinta Disposición Complementaria Final que no fuera impugnada por el Poder Ejecutivo.
177. Finalmente, este Tribunal Constitucional considera indispensable señalar que la inconstitucionalidad de la ley no implica que no se pueda regular el ascenso del personal de salud o el cambio de línea de carrera y grupo ocupacional, entre otros beneficios. En efecto, dichas iniciativas podrán darse siempre que se respeten las normas y principios constitucionales identificados en la presente sentencia.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar FUNDADA la demanda de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales los artículos 1 y 3 al 20, la Única Disposición Complementaria Transitoria y las Disposiciones Complementarias Finales Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de la Ley 31039. Publíquese y notifíquese.

(...)"

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Siendo que se hace necesario que el texto sustitutorio del texto normativo de los Proyectos de Ley 02184-2021-CR, 03094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, tengan presente los fundamentos de la referida sentencia.

4.4 Análisis de las opiniones e información solicitada

a) Al Proyecto de Ley 2184/2021-CR

i) Opiniones solicitadas

06/06/2022, OFICIO 1290 MEF PO 2184[R]

06/06/2022, OFICIO 1291 MTPE PO 2184[R]

06/06/2022, OFICIO 1292 SERVIR PO 2184

06/06/2022, OFICIO 1289 ESSALUD PO 2184

ii) Opiniones recibidas

18/07/2022, 2184 SERVIR OFICIO 386 RPTA

"(...)

III. Análisis del Proyecto de Ley

Sobre el cambio de grupo ocupacional del personal de EsSalud contratado bajo el Decreto Legislativo N° 728

3.1. *El régimen de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo, constituye un sistema abierto a un puesto determinado donde se incorpora personal capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Se organiza bajo un sistema de puestos, por lo que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal.*

De ahí que, el Decreto Legislativo N° 728 no ha previsto mecanismo legal alguno para el ascenso y/o cambio de grupo ocupacional del personal que se encuentra comprendido bajo dicho régimen.

3.2. *Sin perjuicio de lo indicado, resulta importante señalar que el solo hecho que en el Sector Público exista un clasificador de cargos con los requisitos para cada nivel o puesto no hacen por sí misma una progresión reglada y menos aún una carrera interna. Por esa razón, cada entidad pública que cuente con servidores bajo el régimen de la actividad privada, deberá regular discrecionalmente, según sus propias necesidades y recursos, los procedimientos internos bajo los cuales se realizan concursos internos de promoción entre sus servidores, sin que ello pueda significar una progresión en la carrera.*

3.3. *A mayor abundamiento, se tiene que muchas entidades públicas han implementado concursos internos en los que un trabajador puede acceder a alguna plaza vacante de mayor jerarquía; sin embargo, la creación de procedimientos reglados de profesión por grupos ocupacionales al interior de este régimen debe respetar los principios contenidos en el artículo IV del Título Preliminar y el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.*

3.4. *Teniendo en cuenta el objeto de la norma, se advierte que ésta pretende extrapolar figuras de ascenso y cambio de grupo ocupacional previstos exclusivamente para el régimen laboral previsto en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, sin tomar en*

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

consideración que la naturaleza pública y privada que posee cada tipo de régimen laboral y contratación es distinta, por lo que, en caso de aprobarse la propuesta normativa, se debe tener en cuenta el marco normativo que a continuación se detalla:

3.4.1. El cambio de grupo ocupacional se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento. Es así que los artículos 16 y 17 del Decreto Legislativo N° 276, señalan que el ascenso consiste en la promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos y siempre que existan plazas vacantes.

Por su parte, el artículo 42 del del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 05-90-PCM, señala que la progresión en la carrera administrativa implica asumir funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia y se efectúa a través de:

- i) El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y,*
- ii) El cambio de grupo ocupacional.*

Cabe precisar que el proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional.

3.4.2. Conforme lo establece en los artículos 60 y 61 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el cambio de grupo ocupacional se realiza respetando el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, llevándose a cabo en consideración a las necesidades institucionales y a los intereses del servidor. Si bien dicha disposición legal señala que el cambio de grupo ocupacional procede a petición expresa, previamente se requiere la existencia de una vacante en el nivel al cual se postula y que el servidor cumpla obligatoriamente con los requisitos normativamente establecidos.

3.4.3. El proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional, por lo que para cambiarse de un grupo ocupacional no basta con poseer los requisitos que normativamente se establezcan, sino que además es necesario pasar por el tamiz de un concurso donde prime la meritocracia, dado que el ascenso del servidor en la carrera administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos.¹

3.5. Por lo tanto, toda promoción del personal a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional no puede ser automática, sino que éste debe respetar los principios generales que rigen en la administración pública, tales como el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, y pasar por el tamiz de un concurso donde prime el principio de la meritocracia.

Otros aspectos a considerar

- 3.6. La Exposición de Motivos del presente Proyecto de Ley señala que "no genera gasto público, ni contraviene el principio de equilibrio presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto legislativa contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, por lo siguiente, el presupuesto de Essalud no forma parte del presupuesto del sector público, y cuentan con un presupuesto cuya gestión es autónoma".*
- 3.7. Como antecedente normativo respecto del objeto del presente Proyecto Ley, cabe señalar que la Ley N° 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud, establecía en su artículo 2 que su ámbito de aplicación*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

comprendía a EsSalud; asimismo, en sus artículos 7 y 8 se autorizó y reguló el cambio de grupo ocupacional y de línea de carreras al personal de EsSalud.

- 3.8. *Dicha norma tenía un objeto similar al que se plantea en el presente Proyecto de Ley, esto es, la promoción del personal de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional de los servidores. Sin embargo, varios de sus artículos fueron declarados inconstitucionales¹ por la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00011-2020-PI/TC2, Caso de la Ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud. Así, respecto a las disposiciones de la Ley N° 31039 que establecían el cambio de grupo ocupacional, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:*
- "131. De lo señalado supra se advierte que las iniciativas que dieron lugar a la aprobación de los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039, implican, necesariamente, un incremento en el presupuesto público de las entidades empleadoras del personal de salud, lo cual trasgrede el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas la creación o aumento del gasto público.*
- 132. Como ya se señaló en los párrafos precedentes, la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del órgano administrador de la hacienda pública, que es el Poder Ejecutivo, lo cual no ocurrió en el presente caso.*
- 133. Además, se advierte que la implementación de dichas medidas desconoce los principios presupuestales de la Constitución, en tanto que su ejecución exige un incremento de recursos del tesoro público en las entidades ejecutoras del cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución."*
- (...)*
- 135. Este Tribunal considera oportuno subrayar que, si bien la iniciativa presupuestal corresponde al Poder Ejecutivo, la ley de presupuesto es aprobada por el Congreso de la República y, por ende, se requerirá que ambos poderes cooperen para la adecuada atención del presupuesto destinado al sector salud.*
- 136. Por las razones expuestas, corresponde estimar la demanda en este extremo, y en consecuencia declarar inconstitucionales los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039."*
- 3.9. *Como es de verse, el Tribunal Constitucional concluye que las disposiciones que regularon el cambio de línea de carrera y grupo ocupacional del personal de salud contenidas en la Ley N° 31039, afectó el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.*
- 3.10. *Bajo los términos expuestos, teniendo en cuenta los argumentos planteados por el propio Tribunal Constitucional, resulta evidente que la implementación de la medida propuesta generaría un incremento del gasto de personal en la planilla del Estado, así como un costo adicional para el pliego presupuestal, lo cual debe encontrarse claramente identificado, pues de no contar la entidad con recursos suficientes para asumir dicho costo, por siguiente, lo asumirá el Estado, por lo que el Proyecto de Ley colisiona con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que indica que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*
- 3.11. *Sin perjuicio de lo antes indicado, es preciso señalar que de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público; y ejerce la máxima autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Asimismo, conforme lo establece el Decreto de Urgencia N° 044-2021, la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva y excluyente el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

- 3.12. *En virtud de lo expuesto, se colige que si bien SERVIR tiene la facultad de emitir opinión técnica respecto de las normas del funcionamiento del SAGR, de conformidad con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1440 y el Decreto de Urgencia N° 044-2021, las solicitudes de opinión técnicas que incidan en el principio de equilibrio presupuestal e ingresos de personal al Sector Público deben ser formuladas a la Dirección General del Presupuesto Público y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin que puedan emitir opinión, conforme a sus competencias y atribuciones.*

IV. Conclusiones

Con relación al objeto del Proyecto de Ley N° 2184/2021-CR, Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud, concluimos lo siguiente:

- 4.1. *El régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728, no fue diseñado para incorporar una carrera al interior del Estado. Por tanto, los supuestos de progresión de ascenso y cambio de línea de carrera no han sido regulados por dicho régimen.*
- 4.2. *La figura planteada pretende "adecuar" figuras de ascenso y cambio de grupo ocupacional previstas de manera exclusiva para el Decreto Legislativo N° 276, al régimen de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728, sin tener en consideración la naturaleza pública y privada que tienen dichos regímenes laborales, respectivamente; aspecto que no se condice con el concepto de regulación privativa de los servidores públicos desarrollado en el Capítulo IV de la Constitución.*
- 4.3. *Sin perjuicio de ello, de resultar ser aprobada la propuesta legislativa se debe tener en cuenta que toda promoción del personal a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional en el Sector Público no puede ser automática, sino que éste debe respetar los principios generales que rigen en la administración pública, tales como el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, y pasar por el tamiz de un concurso donde prime el principio de la meritocracia.*
- 4.4. *La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley ha señalado que señalado que "(...) no genera gasto público, ni contraviene el principio de equilibrio presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto legislativa contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú (...)", sin embargo, del análisis efectuado en los numerales 3.7 al 3.10 del presente Informe Técnico, resulta evidente que la presente propuesta atenta contra el de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú; así mismo, colisiona con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que indica que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*
- 4.5. *Al respecto, si bien SERVIR tiene la facultad de emitir opinión técnica respecto de las normas del funcionamiento del SAGR, de conformidad con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1440 y el Decreto de Urgencia N° 044-2021, las solicitudes de opinión*

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

técnicas que incidan en el principio de equilibrio presupuestal e ingresos de personal al Sector Público deben ser formuladas a la Dirección General del Presupuesto Público y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que recomendamos solicitar la opinión técnica de dicho sector a fin que pueda pronunciarse conforme a sus competencias y atribuciones.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, se adjunta el proyecto de

Oficio para dar respuesta al Congreso de la República.

Atentamente

(...)"

03/10/2022, 2184 MTPE OFICIO 1075 RPTA

"(...)

III. ANALISIS / COMENTARIOS

COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIÓN LABORAL

- 3.1. El artículo 67 del ROF del MTPE establece que esta Dirección es la encargada de proponer y ejecutar la política nacional y sectorial en materia de seguridad social y migración laboral desde un enfoque de tutela de derecho en el marco de las relaciones de trabajo.
- 3.2. El literal c) del artículo 68, establece como función de esta Dirección la de emitir opinión técnica especializada en materia de seguridad social y migración laboral, en el ámbito de su competencia de acuerdo a Ley.

SOBRE EL PROYECTO DE LEY

- 3.3. El Proyecto de Ley N° 2184/2021-CR, "Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de ESSALUD", establece entre otros, lo siguiente:
 - Tiene por objeto regular la promoción interna del personal de ESSALUD, a los cargos de los Grupos Ocupacionales de profesional y técnico, con la finalidad de promover a puestos de mayor nivel y responsabilidad. El Proyecto de Ley establece que será aplicable al personal que labora en el Seguro Social de Salud y redes asistenciales pertenecientes a esta institución.
 - Autorizar a ESSALUD para que de manera excepcional realice la promoción del personal de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional de los servidores de la institución nombrados o contratados a plazo indeterminado sujetos a los regímenes laborales público y privado, y los que se encuentren bajo el régimen de la Ley N° 30555, Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios, y que cumplan con los requisitos señalados.
 - Se establece como requisito indispensable para el ascenso y cambio de grupo ocupacional que las plazas se encuentren aprobadas en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y en el Presupuesto Analítico de Personal del Seguro Social de Salud – EsSalud. Asimismo, que para el ascenso y cambio de grupo ocupacional los servidores deben cumplir con lo siguiente: a) Tener como mínimo cuatro (4) años de tiempo de servicios continuos o ininterrumpidos en la institución. b) Haber estado como mínimo un (1) año de tiempo de permanencia en el nivel ocupacional inferior respecto del que ostenten al cargo que solicitan acceder. c) Contar con título

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

profesional, colegiatura habilitada, de ser el caso y acreditar haber realizado el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), cuando corresponda.

- La Priorización para cargos y plazas convocadas, cuando la cantidad de personal que cumple con los requisitos para la cobertura de los cargos y plazas convocadas para el procedimiento de promoción interna de la institución, sea mayor a la cantidad de cargos y plazas disponibles, se prioriza a quienes cuenten con más años de servicios laborando como personal asistencial con contrato de suplencia y tengan un mejor desempeño laboral.

Comentarios al Proyecto de Ley

- 3.4. Conforme a lo señalado por el Proyecto de Ley y la Exposición de Motivos, la propuesta legislativa busca autorizar a ESSALUD para que de manera excepcional y por única vez efectúe un proceso interno para promover al personal que labora en el Seguro Social de Salud y redes asistenciales pertenecientes a esta institución.
- 3.5. La Iniciativa Legislativa, se justifica en la necesidad de cerrar brechas de recursos humanos en el sector salud, considerando a los Recursos Humanos, como elemento central para la atención en salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que los Recursos Humanos en Salud (RHUS) son un conjunto de personas de distintas profesiones y ocupaciones que se forman y trabajan para mejorar la salud de la Población¹.
- 3.6. ESSALUD cuenta con profesionales técnicos y auxiliares asistenciales con estudios técnicos o profesionales, que no han podido lograr su ascenso por la vía de cambio de grupo ocupacional o por la línea de carrera, caso contrario es la situación de los profesionales técnicos y auxiliares asistenciales del Ministerio de Salud, ya que mediante el artículo 45 de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2022, se autorizó el cambio de grupo ocupacional, lo cual ha sido tomado como referencia para esta propuesta legislativa.
- 3.7. Si bien la mejora de los servicios de salud que brinda el Estado peruano, a través del personal de salud que desempeña sus capacidades y competencias, podría contribuir a optimizar los servicios de salud, de acuerdo a las políticas de salud, se debe tener en cuenta que la Propuesta Legislativa busca el cambio de grupo ocupacional, autorizar y regular, excepcionalmente y por única vez, la promoción interna del personal el Seguro Social de Salud – ESSALUD, debería tenerse en cuenta la capacidad económica de ESSALUD para dar cumplimiento a dicha medida, el análisis costo-beneficio, así como también el llevarse a cabo un proceso de selección, que no ha sido contemplado.
- 3.8. Es importante señalar que, las relaciones laborales individuales y colectivas de trabajo en el ámbito de la Administración Pública son reguladas y organizadas por el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos -SAGRH, conforme al artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Decreto Legislativo N° 1023, cuya rectoría recae en la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR.
- 3.9. La Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, es una entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado, su rol consiste en formular las políticas nacionales, emitir opinión técnica vinculante, dictar normas, supervisar su cumplimiento y resolver conflictos sobre los recursos humanos del Estado, lo cual incluye a ESSALUD.
- 3.10. El artículo 8 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, regula el proceso de selección, como mecanismo de incorporación al grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias, que tiene por finalidad seleccionar a las

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública. En concordancia con el artículo 161 del Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM, que Aprueba el Reglamento General de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, el cual establece que la incorporación al servicio civil es a través de un proceso de selección.

Adicionalmente a ello, la Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº304-2015- SERVIR-PE, aprueba la Directiva Nº 002-2015-SERVIR/GDSRH, la cual establece normas para la gestión del proceso de administración de puestos y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad.

- 3.11. Por otro lado, la Ley Nº 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud- ESSALUD, precisa que es un organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, y si bien se encuentra adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, cuenta con autonomía técnica, económica y administrativa, cuyo objetivo es brindar atenciones preventivas, promocionales, rehabilitadoras y de recuperación; asimismo, otorgar prestaciones económicas y prestaciones sociales correspondientes al régimen contributivo de la seguridad social en salud.

Sobre la Seguridad Social

- 3.12. La Seguridad Social es un derecho fundamental reconocido a través de diversos instrumentos internacionales y regulado en las Constituciones de los países de Latinoamérica y del mundo. El derecho a la seguridad social se encuentra plasmado como derecho fundamental en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida".
- 3.13. La Seguridad Social ha sido definida como aquel "conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables", agregándose la idea de que tales medidas "se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas².
- 3.14. Por lo expuesto, debemos señalar que los temas que aborda el Proyecto de Ley Nº 2184/2021-CR, "Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de ESSALUD", no son competencia de esta Dirección, por cuánto se refieren a autorizar excepcionalmente y por única vez, la promoción interna del personal de ESSALUD, normas relacionadas a recursos humanos y la carrera pública de los profesionales de la salud.

IV. CONCLUSIONES

En atención a lo expresado, se concluye que la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral no es competente para emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley Nº 2184/2021-CR, "Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de ESSALUD", toda vez que la propuesta normativa no tiene relación con la parte sustantiva del derecho al acceso a la Seguridad Social.

V. RECOMENDACIONES

Con la validación de su Despacho, se siga el trámite correspondiente al interior de la entidad respecto del presente informe.

Atentamente,

(...)"

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

b) Al Proyecto de Ley 2436/2021-CR

i) Opiniones solicitadas

07/07/2022 OFICIO 1586 ESSALUD PO 2436

18/08/2022 OFICIO 1587 MEF PO 2436 -2021-2022-CPCGR-SHAP-CR

10/11/2022 OFICIO 0345-2022-2023-CPCGR-JLLG ESSALUD REITERA PO PL 2436[R]

ii) Opiniones recibidas

18/08/2022 - 2436 MEF OFICIO 999 rpta

02/09/2022 - 2436 FONAFE OF.584 RPTA

29/11/2022 - 2436 SERVIR OFICIO 704 RPTA

05/12/2022 - 2436 MTPE RPTA

13/09/2022 - 2436 MTPE OFICIO 961 RPTA

b) Al Proyecto de Ley 3094/2022-CR

i) Opiniones solicitadas

21/10/2022, OFICIO 0564 ESSALUD PO PL 3094[R]

21/10/2022, OFICIO 0565 FONAFE PO PL 3094[R]

21/10/2022, OFICIO 0566 MEF PO PL 3094[R]

21/10/2022, OFICIO 0567 SERVIR PO PL 3094[R]

13/01/2023, OFICIO 1001 2022-2023-CPCGR-JLLG ESSALUD REITERA PO PL 3094 (1)[R]

13/01/2023, OFICIO 1002 2022-2023-CPCGR-JLLG MEF REITERA PO PL 3094 [R]

ii) Opiniones recibidas

29/11/2022, 3094 SERVIR OFICIO 739 RPTA

"(...)

III. Análisis del Proyecto de Ley

Sobre el cambio de grupo ocupacional del personal de EsSalud contratado bajo el Decreto Legislativo N° 728

3.1. El régimen de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo, constituye un sistema abierto a un puesto determinado donde se incorpora personal capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Se organiza bajo un sistema de puestos, por lo que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal.

De ahí que, el Decreto Legislativo N° 728 no ha previsto mecanismo legal alguno para el ascenso y/o cambio de grupo ocupacional del personal que se encuentra comprendido bajo dicho régimen.

3.2. Sin perjuicio de lo indicado, resulta importante señalar que el solo hecho que en el Sector Público exista un clasificador de cargos con los requisitos para cada nivel o puesto no hacen por sí misma una progresión reglada y menos aún una carrera interna. Por esa

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

razón, cada entidad pública que cuente con servidores bajo el régimen de la actividad privada, deberá regular discrecionalmente, según sus propias necesidades y recursos, los procedimientos internos bajo los cuales se realizan concursos internos de promoción entre sus servidores, sin que ello pueda significar una progresión en la carrera.

- 3.3. A mayor abundamiento, se tiene que muchas entidades públicas han implementado concursos internos en los que un trabajador puede acceder a alguna plaza vacante de mayor jerarquía; sin embargo, la creación de procedimientos reglados de profesión por grupos ocupacionales al interior de este régimen debe respetar los principios contenidos en el artículo IV3 del Título Preliminar y el artículo 54 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.

Sobre el cambio de grupo ocupacional del personal de EsSalud contratado bajo el Decreto Legislativo N° 276

- 3.4. Ahora bien, en el caso del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, no existe en materia normativa la figura de ascenso y cambio de grupo ocupacional, lo cierto es que dicha figura si se encuentra prevista de manera exclusiva para el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, bajo dicho término se analizará el marco normativo que a continuación se detalla:

- 3.4.1. El cambio de grupo ocupacional se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento. Es así que los artículos 16 y 17 del Decreto Legislativo N° 276, señalan que el ascenso consiste en la promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos y siempre que existan plazas vacantes. Por su parte, el artículo 42 del del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 05-90-PCM, señala que la progresión en la carrera administrativa implica asumir funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia y se efectúa a través de:

- i) El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y,
- ii) El cambio de grupo ocupacional.

Cabe precisar que el proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional.

- 3.4.2. Conforme lo establece en los artículos 60 y 61 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el cambio de grupo ocupacional se realiza respetando el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, llevándose a cabo en consideración a las necesidades institucionales y a los intereses del servidor. Si bien dicha disposición legal señala que el cambio de grupo ocupacional procede a petición expresa, previamente se requiere la existencia de una vacante en el nivel al cual se postula y que el servidor cumpla obligatoriamente con los requisitos normativamente establecidos.

- 3.4.3. El proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional, por lo que para cambiarse de un grupo ocupacional no basta con poseer los requisitos que normativamente se establezcan, sino que además es necesario pasar por el tamiz de un concurso donde prime la meritocracia, dado que el ascenso del servidor en la carrera administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos.⁵

- 3.5. Por lo tanto, toda promoción del personal a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional no puede ser automática, sino que éste debe respetar los principios generales que rigen en la administración pública, tales como el principio de garantía del

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

nivel alcanzado y la especialidad adquirida, y pasar por el tamiz de un concurso donde prime el principio de meritocracia.

- 3.6. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que, si bien precisan que el proceso de promoción interna de personal, es necesario cumplir los requisitos y perfil establecidos en su artículo 5, en ningún artículo del Proyecto de Ley de desarrolla que dicha promoción se realizará con base en el principio de meritocracia, por lo que podríamos concluir que solo bastaría el cumplimiento de dichos requisitos para poder acceder a una plaza, es decir, sería un proceso automático, lo cual vulnera los principios contenidos en la Ley Marco del Empleo Público y en el propio Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento.

Sobre los procesos de ascenso, cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera y nombramiento

- 3.7. Además de lo antes expresado, se advierte que en la Exposición de Motivos del presente Proyecto de Ley señala que "no genera gasto alguno al tesoro público, ya que se financia con cargo al presupuesto de EsSalud, procediéndose a realizar la Promoción Interna del Personal, con las plazas vacantes presupuestadas, liberadas por Jubilación y mediante la priorización de la Promoción Interna de Personal, en lugar de la contratación temporal de personal externo, para el cierre de brechas de personal profesional; contribuyendo a mejorar los indicadores de productividad, desempeño, calidad y oportunidad en la atención de la población asegurada".
- 3.8. Al respecto, es necesario señalar que como antecedente normativo que se vincula al objeto del presente Proyecto Ley, se tiene que la Ley N° 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud, el cual establecía en su artículo 2 que su ámbito de aplicación comprendía a EsSalud; asimismo, en sus artículos 7 y 8 se autorizó y reguló el cambio de grupo ocupacional y de línea de carreras al personal de EsSalud.
- 3.9. Dicha norma, como se ha señalado, tenía un objeto similar al que se plantea en el presente Proyecto de Ley, esto es, la promoción del personal de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional de los servidores. Sin embargo, varios de sus artículos fueron declarados inconstitucionales¹ por la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00011-2020-PI/TC6, Caso de la Ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud. Así, respecto a las disposiciones de la Ley N° 31039 que establecían el cambio de grupo ocupacional, señalándose lo siguiente:
- "131. De lo señalado supra se advierte que las iniciativas que dieron lugar a la aprobación de los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039, implican, necesariamente, un incremento en el presupuesto público de las entidades empleadoras del personal de salud, lo cual trasgrede el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas la creación o aumento del gasto público.
132. Como ya se señaló en los párrafos precedentes, la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del órgano administrador de la hacienda pública, que es el Poder Ejecutivo, lo cual no ocurrió en el presente caso.
133. Además, se advierte que la implementación de dichas medidas desconoce los principios presupuestales de la Constitución, en tanto que su ejecución exige un incremento de recursos del tesoro público en las entidades ejecutoras del cambio

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución."

(...)

135. Este Tribunal considera oportuno subrayar que, si bien la iniciativa presupuestal corresponde al Poder Ejecutivo, la ley de presupuesto es aprobada por el Congreso de la República y, por ende, se requerirá que ambos poderes cooperen para la adecuada atención del presupuesto destinado al sector salud.
136. Por las razones expuestas, corresponde estimar la demanda en este extremo, y en consecuencia declarar inconstitucionales los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039."
- 3.10. Como es de verse, el Tribunal Constitucional concluye que las disposiciones que regularon el cambio de línea de carrera y grupo ocupacional del personal de salud contenidas en la Ley N° 31039, afectó el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.
- 3.11. Bajo los términos expuestos, teniendo en cuenta los argumentos planteados por el propio Tribunal Constitucional, se puede señalar que la implementación de la medida propuesta generaría un incremento del gasto de personal en la planilla del Estado, así como un costo adicional para el pliego presupuestal, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, se deberá solicitar a la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas su opinión sobre la viabilidad de la propuesta planteada, dado que es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público y ejerce la máxima autoridad técnico- normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Otros aspectos a considerar

- 3.12. Como se advierte, el Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar la promoción interna del personal mediante la asignación de plazas profesionales al personal profesional asistencial y administrativo EsSalud. De la lectura de la Exposición, para efectos del presente informe se entiende que cuando señalan al "personal profesional asistencial" se refieren al personal asistencial en salud.
- 3.13. Sobre este punto, ha de indicarse que la reforma del servicio civil tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas. Si bien la regla general es contar con un régimen único y exclusivo del servicio civil aplicable a todas las personas que laboran en el Estado, la excepción son los regímenes o carreras especiales, las cuales constituyen conjuntos normativos específicos que deben interpretarse de manera restrictiva únicamente a los puestos previstos para dichas carreras.
- 3.14. Al respecto, conforme lo establece el literal c) de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), se reconoce como carrera especial la normada en la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud.⁷
- 3.15. Asimismo, es preciso señalar que, si bien el personal asistencial de salud cuenta con un marco normativo propio⁸ ello no implica que sean una carrera especial, como la conformada por los profesionales de la salud, por lo que no se encuentran excluidos de los alcances de la LSC.⁹

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

- 3.16. En ese sentido, de acuerdo con el marco legal vigente, el personal profesional asistencial (que no encuentra inmerso en el régimen especial del profesional de la salud) y administrativo de EsSalud no debería ser excluido de los alcances del régimen laboral de la LSC.
- 3.17. En efecto, la LSC en su Segunda Disposición Complementaria Transitoria establece que, para las entidades públicas incluidas en el proceso de implementación queda prohibida la incorporación y cualquier forma de progresión bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, salvo en los casos de los funcionarios o cargos de confianza.¹⁰
- 3.18. SERVIR otorga la Resolución de inicio del proceso de implementación cuando la entidad solicitante demuestra un nivel de avance significativo en el cumplimiento de las fases previstas en los Lineamientos para el Tránsito de una entidad pública al Régimen del Servicio Civil¹¹. Si bien EsSalud no se encuentra en el listado de entidades con dicha resolución¹², debe tenerse en cuenta las restricciones establecidas en la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2022.
- 3.19. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que el inicio del proceso de implementación al régimen del Servicio Civil marca un claro compromiso por parte de la entidad en el avance y la culminación del tránsito a la LSC; a través del cual las entidades podrán incorporar servidores calificados y adecuadamente remunerados, por lo tanto, SERVIR exhorta a tomar acciones que aceleren el tránsito, a fin de contar con las herramientas que permitan la gestión del personal en sus respectivas entidades, y así poder contar con un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, el cual además implicará una mejora de las compensaciones económicas, pues accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben) 6 y adicionalmente una compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS) que se calcula sobre lo que se percibe como compensación económica, lo cual genera que los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, es decir, supondrá un incremento en sus actuales ingresos para aquellos servidores públicos que decidan optar por cambiar al nuevo régimen, pues éste reformula la política remunerativa del Sector Público.
- 3.20. Cabe agregar que SERVIR continúa evaluando la posibilidad de efectuar mejoras al marco normativo para acelerar la implementación del tránsito de servidores públicos al nuevo régimen laboral de la Ley del Servicio Civil. En ese sentido, nos ponemos a disposición del Congreso de la República para que conjuntamente se pueda establecer una propuesta de solución que permita dar atención a la problemática anteriormente expuesta.
- 3.21. Finalmente, conforme se advierte del objeto de la propuesta normativa, si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y el funcionamiento del SAGRH, es preciso señalar que mediante el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 044-2021¹³ se estableció que la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva y excluyente el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, por lo que resulta necesario que el legislador solicite la opinión de dicho sector.

IV. Conclusiones

Con relación al objeto del Proyecto de Ley N° 3094/2022-CR, Ley que autoriza la promoción interna de personal mediante asignación de plazas profesionales para el personal profesional

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

asistencial y administrativo de los regímenes laborales del Decreto Legislativo 728 y 276 en el Seguro Social de Salud – EsSalud y sus órganos desconcentrados a nivel nacional, concluimos lo siguiente:

- 4.1. El régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728, no fue diseñado para incorporar una carrera al interior del Estado. Por tanto, los supuestos de progresión de ascenso y cambio de línea de carrera no han sido regulados por dicho régimen. muchas entidades públicas han implementado concursos internos en los que un trabajador puede acceder a alguna plaza vacante de mayor jerarquía; sin embargo, la creación de procedimientos reglados de profesión por grupos ocupacionales al interior de este régimen debe respetar los principios contenidos en el artículo IV del Título Preliminar y el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- 4.2. En el caso del régimen laboral previsto en el Decreto Legislativo N° 276, la normatividad vigente si prevé la figura del ascenso en la carrea y cambio del grupo ocupacional, sin embargo, se debe tener en cuenta que toda promoción del personal a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional en el Sector Público no puede ser automática, sino que éste debe respetar los principios generales que rigen en la administración pública, tales como el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, y pasar por el tamiz de un concurso donde prime el principio de la meritocracia.
- 4.3. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que, si bien precisan que el proceso de promoción interna de personal, es necesario cumplir los requisitos y perfil establecidos en su artículo 5, en ningún artículo del Proyecto de Ley de desarrolla que dicha promoción se realizará cumpliendo los principios generales que rigen en la administración pública, por lo que podríamos concluir que solo bastaría el cumplimiento de los requisitos previstos en el Proyecto de Ley para poder acceder a una plaza, es decir, sería un proceso automático, lo cual contraviene la normatividad analizada.
- 4.4. La prohibición establecida en la segunda Disposición Complementaria Transitoria de la LSC, de incorporar personas bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 así como cualquier forma de progresión bajo dicho régimen, solo es aplicable para las entidades a las que se les haya emitido la resolución de inicio del proceso de implementación del servicio civil, que no es el caso de EsSalud. No obstante, se debe tener en cuenta las restricciones que establece la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2022, a efectos de no contravenir la precitada norma.
- 4.5. Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario manifestar que el personal profesional asistencial y administrativo de EsSalud no configura un régimen laboral especial, conforme lo desarrollado en los numerales 3.12 al 3.15 del presente Informe Técnico, por lo que no se encuentran excluidos de los alcances de la LSC.
- 4.6. La implementación del régimen establecido en la LSC se torna en una situación necesaria y de urgencia para efectos de reorganizar el servicio civil y eliminar el régimen establecido con el Decreto Legislativo N° 1057. Se debe agregar que la LSC implica una mejora de las compensaciones económicas, pues accederán a doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben) y adicionalmente una compensación mensual por cada año por tiempo de servicios (CTS) que se calcula sobre lo que se percibe como compensación económica. Es decir, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

aquellos servidores públicos que decidan optar por cambiar al nuevo régimen, pues éste reformula la política remunerativa del Sector Público.

- 4.7. SERVIR continúa evaluando la posibilidad de efectuar mejoras al marco normativo para acelerar la implementación del tránsito de servidores públicos al nuevo régimen laboral de la Ley del Servicio Civil. En ese sentido, nos ponemos a disposición del Congreso de la República para que conjuntamente se pueda establecer una propuesta de solución que permita dar atención a la problemática anteriormente expuesta.
- 4.8. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley ha señalado que señalado que "(...) no genera gasto alguno al tesoro público, ya que se financia con cargo al presupuesto de EsSalud (...)", sin embargo, del análisis efectuado en los numerales 3.8 al 3.11 del presente Informe Técnico, se debe solicitar la opinión vinculante al ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 4.9. Finalmente, si bien SERVIR tiene la facultad de emitir opinión técnica respecto de las normas del funcionamiento del SAGRH, de conformidad con lo regulado en el Decreto de Urgencia N° 044- 2021, las solicitudes de opinión técnicas relacionadas a ingresos de personal al Sector Público deben ser formuladas a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que recomendamos solicitar la opinión técnica de dicho sector a fin que pueda pronunciarse conforme a sus competencias y atribuciones.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, se adjunta el proyecto de

Oficio para dar respuesta al Congreso de la República.

Atentamente,

(...)"

29/11/2022, 3094 FONAFE OFICIO 791 RPTA

"(...)

De mi consideración:

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia a través del cual solicita a FONAFE que emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3094/2022-CR, "Ley que autoriza la promoción interna del personal mediante asignación de los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 728 y N° 276 en el Seguro Social de Salud - ESSALUD y sus órganos desconcentrados a nivel nacional" (en adelante, el Proyecto de Ley).

Al respecto, debido a que FONAFE es una empresa adscrita al Sector Economía y Finanzas, nuestra opinión institucional ha sido comunicada al Ministerio de Economía y Finanzas a través del Oficio N° 0788-2022-DE-FONAFE, a fin de que su remisión y sustento sean canalizados de manera uniforme por el sector al cual FONAFE se encuentra adscrito.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

(...)"

c) Al Proyecto de Ley 3344/2022-CR

i) Opiniones solicitadas

23/11/2022, OFICIO 0821 ESSALUD PO PL 3344[R]

23/11/2022, OFICIO 0822 FONAFE PO PL 3344[R]

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

23/11/2022, OFICIO 0823 MEF PO PL 3344[R]

23/11/2022, OFICIO 0824 MTPE PO PL 3344[R]

23/11/2022, OFICIO 0825 SERVIR PO PL 3344[R]

ii) *Opiniones recibidas*

27/12/2022, FONAFE OFICIO 856 RPTA

"(...)

De mi consideración:

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia a través del cual solicita a FONAFE que emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 3344/2022-CR, "Ley que autoriza la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud - ESSALUD" (en adelante, el Proyecto de Ley).

Al respecto, debido a que FONAFE es una empresa adscrita al Sector Economía y Finanzas, nuestra opinión institucional ha sido comunicada al Ministerio de Economía y Finanzas a través del Oficio N° 0854-2022-DE-FONAFE, a fin de que su remisión y sustento sean canalizados de manera uniforme por el sector al cual FONAFE se encuentra adscrito.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

"..."

06/01/2023, 3344 SERVIR RPTA

"(...)

III. Análisis del Proyecto de Ley

Sobre el cambio de grupo ocupacional

- 3.1. *El cambio de grupo ocupacional se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento. Es así que los artículos 16 y 17 del Decreto Legislativo N° 276, señalan que el ascenso consiste en la promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos y siempre que existan plazas vacantes. Por su parte, el artículo 42 del del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 05-90-PCM, señala que la progresión en la carrera administrativa implica asumir funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia y se efectúa a través de: (i) El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y, (ii) El cambio de grupo ocupacional. Además, cabe precisar que el proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional.*
- 3.2. *Conforme lo establece en los artículos 60 y 61 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el cambio de grupo ocupacional se realiza respetando el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, llevándose a cabo en consideración a las necesidades institucionales y a los intereses del servidor. Si bien dicha disposición legal señala que el cambio de grupo ocupacional procede a petición expresa, previamente se requiere la existencia de una vacante en el nivel al cual se postula y que el servidor cumpla obligatoriamente con los requisitos normativamente establecidos.*
- 3.3. *El proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional, por lo que para cambiarse de un grupo ocupacional no basta con poseer los requisitos que normativamente se establezcan, sino que además es necesario pasar por el tamiz de un*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

concurso donde prime la meritocracia, dado que el ascenso del servidor en la carrera administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso público de méritos.

- 3.4. *Además, se deberá tener en cuenta que el Reglamento de la Carrera Administrativa a partir del artículo 59 en adelante establece diversas disposiciones vinculadas al objeto de análisis, debiendo en particular observar la siguiente disposición normativa: "Es nulo todo pacto colectivo o acto administrativo que apruebe ascensos automáticos o desvirtúe la aplicación y valoración de factores establecidos por la Ley y su reglamentación. Esta disposición también es de aplicación cuando el cambio de grupo ocupacional no cumpla con lo establecido en los artículos pertinentes del presente reglamento"; así como los requisitos para postular al cambio de grupo ocupacional, entre otros aspectos.*
- 3.5. *Por lo tanto, toda promoción del personal a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional no puede ser automática, sino que éste debe respetar los principios generales que rigen en la administración pública, tales como el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, y pasar por el tamiz de un concurso donde prime el principio de la meritocracia.*
- 3.6. *Bajo el marco legal antes expuesto, no sería conforme que en el Proyecto de Ley plantee en su artículo 4 que la promoción del personal sea de manera automática, estableciendo sólo que deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos para el ascenso y cambio de grupo ocupacional que se establecen en el artículo 5 de la propuesta normativa.*

Sobre el cambio de grupo ocupacional del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 728

- 3.7. *Cabe agregar que, el régimen de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo Nº 728, Ley de Fomento del Empleo, constituye un sistema abierto a un puesto determinado donde se incorpora personal capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Se organiza bajo un sistema de puestos, por lo que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal.*
De ahí que, el Decreto Legislativo Nº 728 no ha previsto mecanismo legal alguno para el ascenso y/o cambio de grupo ocupacional del personal que se encuentra comprendido bajo dicho régimen.
- 3.8. *Sin perjuicio de lo indicado, resulta importante señalar que el solo hecho que en el Sector Público exista un clasificador de cargos con los requisitos para cada nivel o puesto no hacen por sí misma una progresión reglada y menos aún una carrera interna. Por esa razón, cada entidad pública que cuente con servidores bajo el régimen de la actividad privada, deberá regular discrecionalmente, según sus propias necesidades y recursos, los procedimientos internos bajo los cuales se realizan concursos internos de promoción entre sus servidores, sin que ello pueda significar una progresión en la carrera.*
- 3.9. *A mayor abundamiento, se tiene que muchas entidades públicas han implementado concursos internos en los que un trabajador puede acceder a alguna plaza vacante de mayor jerarquía; sin embargo, la creación de procedimientos reglados de profesión por grupos ocupacionales al interior de este régimen debe respetar los principios contenidos en el artículo IV del Título Preliminar y el artículo 5 de la Ley Nº 28175, Ley Marco del Empleo Público.*
- 3.10. *Estando a ello, no encontraríamos conforme lo planteado en el Proyecto de Ley, toda vez que la figura planteada pretende "adecuar" figuras de ascenso y cambio de grupo ocupacional previstas de manera exclusiva para el personal del régimen del Decreto*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Legislativo Nº 276 y no para el régimen del Decreto Legislativo Nº 728, sin tener en consideración la naturaleza pública y privada que tienen dichos regímenes laborales, respectivamente. Aunado a ello, la propuesta únicamente hace referencia al cumplimiento de requisitos, sin efectuar mención alguna a un concurso público de méritos, como correspondería, por lo que ni podemos otorgar viabilidad a la fórmula legal.

Otros aspectos a considerar

- 3.11. La Exposición de Motivos del presente Proyecto de Ley señala que "no genera gasto público, ni contraviene la prohibición de iniciativa de gasto legislativa contemplado en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, ya que contempla el uso de las plazas vacantes presupuestadas de ESSALUD y porque el presupuesto del Seguro Social de Salud — ESSALUD no forma parte del presupuesto del sector público, y cuenta con presupuesto cuya gestión es autónoma".
- 3.12. Como antecedente normativo respecto del objeto del presente Proyecto Ley, cabe señalar que la Ley Nº 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud, establecía en su artículo 2 que su ámbito de aplicación comprendía a EsSalud; asimismo, en sus artículos 7 y 8 se autorizó y reguló el cambio de grupo ocupacional y de línea de carreras al personal de EsSalud.
- 3.13. Dicha norma tenía un objeto similar al que se plantea en el presente Proyecto de Ley, esto es, la promoción del personal de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional de los servidores. Sin embargo, varios de sus artículos fueron declarados inconstitucionales¹ por la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 00011-2020-PI/TC3, Caso de la Ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud. Así, respecto a las disposiciones de la Ley Nº 31039 que establecían el cambio de grupo ocupacional, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:
- "131. De lo señalado supra se advierte que las iniciativas que dieron lugar a la aprobación de los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039, implican, necesariamente, un incremento en el presupuesto público de las entidades empleadoras del personal de salud, lo cual trasgrede el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas la creación o aumento del gasto público.
132. Como ya se señaló en los párrafos precedentes, la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del órgano administrador de la hacienda pública, que es el Poder Ejecutivo, lo cual no ocurrió en el presente caso.
133. Además, se advierte que la implementación de dichas medidas desconoce los principios presupuestales de la Constitución, en tanto que su ejecución exige un incremento de recursos del tesoro público en las entidades ejecutoras del cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución."
- (...)
135. Este Tribunal considera oportuno subrayar que, si bien la iniciativa presupuestal corresponde al Poder Ejecutivo, la ley de presupuesto es aprobada por el Congreso de la República y, por ende, se requerirá que ambos poderes cooperen para la adecuada atención del presupuesto destinado al sector salud.

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

136. Por las razones expuestas, corresponde estimar la demanda en este extremo, y en consecuencia declarar inconstitucionales los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31039."

- 3.14. Como es de verse, el Tribunal Constitucional concluye que las disposiciones que regularon el cambio de línea de carrera y grupo ocupacional del personal de salud contenidas en la Ley N° 31039, afectó el principio de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.*
- 3.15. Bajo los términos expuestos, teniendo en cuenta los argumentos planteados por el propio Tribunal Constitucional, resulta evidente que la implementación de la medida propuesta generaría un incremento del gasto de personal en la planilla del Estado, así como un costo adicional para el pliego presupuestal, lo cual debe encontrarse claramente identificado, pues de no contar la entidad con recursos suficientes para asumir dicho costo, por siguiente, lo asumirá el Estado.*
- 3.16. Bajo lo antes expuesto y de acuerdo al artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público; y ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Asimismo, conforme el Decreto de Urgencia N° 044-2021, la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva y excluyente el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.*
- 3.17. En virtud de lo expuesto, se colige que si bien SERVIR tiene la facultad de emitir opinión técnica respecto de las normas del funcionamiento del SAGR, de conformidad con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1440 y el Decreto de Urgencia N° 044-2021, las solicitudes de opinión técnicas que incidan en el principio de equilibrio presupuestal e ingresos de personal al Sector Público deben ser formuladas a la Dirección General del Presupuesto Público y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin que puedan emitir opinión, conforme a sus competencias y atribuciones.*

IV. Conclusiones

Con relación al objeto del Proyecto de Ley N° 3344/2022-CR, Ley que autoriza la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal asistencial y administrativo del Seguro Social de Salud – EsSalud, concluimos lo siguiente:

- 4.1. El régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728, no fue diseñado para incorporar una carrera al interior del Estado. Por tanto, los supuestos de progresión de ascenso y cambio de línea de carrera no han sido regulados por dicho régimen.*
- 4.2. La figura planteada pretende "adecuar" figuras de ascenso y cambio de grupo ocupacional previstas de manera exclusiva para el personal del régimen del Decreto Legislativo N° 276 y no para el régimen del Decreto Legislativo N° 728, sin tener en consideración la naturaleza pública y privada que tienen dichos regímenes laborales, respectivamente. Aunado a ello, la propuesta únicamente hace referencia al cumplimiento de requisitos, sin efectuar mención alguna a un concurso público de méritos, como correspondería, por lo que ni podemos otorgar viabilidad a la fórmula legal.*
- 4.3. Sin perjuicio de ello, de resultar ser aprobada la propuesta legislativa se debe tener en cuenta que toda promoción del personal a través del ascenso y cambio de grupo*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

ocupacional en el Sector Público no puede ser automática, sino que éste debe respetar los principios generales que rigen en la administración pública, tales como el principio de garantía del nivel alcanzado y la especialidad adquirida, y pasar por el tamiz de un concurso donde prime el principio de la meritocracia.

- 4.4. *Al respecto, el Proyecto de Ley establece que la promoción del personal se realizará de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional, estableciendo que para que ello se cumplan los requisitos de la norma. Siendo ello así, no podemos otorgar viabilidad jurídica a la propuesta planteada.*
- 4.5. *La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley ha señalado que señalado que "(...) no genera gasto público, ni contraviene la prohibición de iniciativa de gasto legislativa contemplado en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, ya que contempla el uso de las plazas vacantes presupuestadas de ESSALUD y porque el presupuesto del Seguro Social de Salud — ESSALUD no forma parte del presupuesto del sector público, y cuenta con presupuesto cuya gestión es autónoma", sin embargo, del análisis efectuado en los numerales 3.12 al 3.15 del presente Informe Técnico, resulta evidente que la presente propuesta atenta contra el de equilibrio presupuestal reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.*
- 4.6. *Finalmente, si bien SERVIR tiene la facultad de emitir opinión técnica respecto de las normas del funcionamiento del SAGR, de conformidad con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1440 y el Decreto de Urgencia N° 044-2021, las solicitudes de opinión técnicas que incidan en el principio de equilibrio presupuestal e ingresos de personal al Sector Público deben ser formuladas a la Dirección General del Presupuesto Público y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que recomendamos solicitar la opinión técnica de dicho sector a fin que pueda pronunciarse conforme a sus competencias y atribuciones.*

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, se adjunta el proyecto de Oficio para dar respuesta al Congreso de la República.

*Atentamente,
(...)"*

06/01/2023, 3344 MTPE - ESSALUD OFICIO 0073 RPTA

"(...)

IV. ANÁLISIS

Opinión de EsSalud

- 4.1. *EsSalud, mediante el documento de la referencia c), concluye que el proyecto de ley es no viable, por lo siguiente:*
- *Se generaría una sobrerregulación normativa respecto a la promoción interna del personal que se encuentra bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.*
 - *Respecto a los servidores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728), se considera que EsSalud se encuentra facultado de regular los procedimientos internos para los concursos de promoción de personal de la entidad, para los trabajadores sujetos a los regímenes laboral del Decreto Legislativo N° 276 y N° 728, cuya ejecución está supedita a sus necesidades y recursos técnicos, no siendo necesaria la presente propuesta normativa.*
 - *No se cumple con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, sobre la prohibición al Congreso de la República para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Cuestión previa

- 4.2. De acuerdo con el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley Nº 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud), EsSalud es un organismo descentralizado con personería jurídica de derecho interno, adscrito al Sector Trabajo y Promoción del Empleo, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable.
- 4.3. Por su parte, el artículo 17 de la Ley Nº 29381, Ley de organización y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establece que EsSalud se encuentra adscrito al MTPE, conforme a la ley de la materia.
- 4.4. Teniendo en cuenta lo señalado, así como el contenido del proyecto de ley, se advierte la necesidad de pronunciarse respecto a la viabilidad del mismo, toda vez que involucra directamente a EsSalud.

Sobre la seguridad social

- 4.5. La Constitución Política del Perú, en su artículo 10 establece que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida. Asimismo, en su artículo 11, la Norma Suprema establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.
- 4.6. La seguridad social consiste en un sistema de carácter protector ante riesgos sociales o la verificación de acontecimientos que afectan a la persona y que genere una disminución de ingresos o un exceso de gastos (consecuencias económicas).
- 4.7. El ámbito protector de la seguridad social, conforme con la Constitución Política del Perú debe ser universal, tanto en su faceta subjetiva como objetiva. En cuanto a la faceta subjetiva, se refiere a las personas comprendidas en el marco protector del sistema. Así, la seguridad social reconoce como sujetos de protección a todos los individuos, sin limitaciones ni discriminaciones; no sólo a los/as trabajadores/as, sino a todos, porque la seguridad social es un derecho universal.
- 4.8. La faceta objetiva de la universalidad de la seguridad social se refiere a los riesgos o contingencias cubiertos por el sistema. Así, la seguridad social tiende a alcanzar la eliminación, total o parcial, de los efectos negativos derivados de una alteración desfavorable del equilibrio entre necesidades e ingresos de las personas, sin tener en consideración el origen del mismo. Ello implica que ante una misma contingencia o riesgo se debe asignar una cobertura igual. Asimismo, implica que las prestaciones deben ser suficientes para mitigar el riesgo o el impacto del acontecimiento negativo.
- 4.9. Por su parte, el principio de solidaridad de la seguridad social, "(...) es el principio complementario de la universalidad, puesto que la puesta en práctica de los mecanismos de Seguridad Social no es algo que pueda desarrollarse de forma aislada, y a nivel individual, sino que precisa el esfuerzo de todos, puesto que, por una parte, la implantación y el mantenimiento de los mecanismos de Seguridad Social se sitúa en la responsabilidad del Estado y es una característica de los Estados modernos que entre todos, y no solo en una parte, sean repartidas las cargas sociales."¹
- 4.10. Ahora, en nuestro país, la seguridad social en salud recae, principalmente, en EsSalud, y de manera complementaria en las Empresas Prestadoras de Salud (EPS). Asimismo, es en aplicación del principio de solidaridad que se da el financiamiento a EsSalud, entidad pública encargada de la seguridad social en salud.

Sobre la seguridad social en salud

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

- 4.11. El artículo 3 de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, establece que el aseguramiento universal en salud física y mental es un proceso orientado a lograr que toda la población residente en el territorio nacional disponga de un seguro de salud que le permita acceder a un conjunto de prestaciones de salud de carácter preventivo, promocional, recuperativo y de rehabilitación, en condiciones adecuadas de eficiencia, equidad, oportunidad, calidad y dignidad, sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS).
- 4.12. El artículo 77 del Reglamento de la citada ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2010-SA, establece que la afiliación al sistema de aseguramiento universal en salud es obligatoria para toda la población residente. Todos los residentes del país están obligados a contar como mínimo con la cobertura del PEAS, debiendo hacerlo conforme a los mecanismos de expansión progresiva establecidos por el Ministerio de Salud.
- 4.13. Así, el aseguramiento universal en salud se constituye como la garantía de la protección del derecho fundamental a la salud para todas las personas residentes en el Perú, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.
- 4.14. De conformidad con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, el PEAS consiste en la lista priorizada de condiciones asegurables e intervenciones que, como mínimo, son financiadas a todos los asegurados por las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS), sean estas públicas, privadas o mixtas, y contiene garantías explícitas de oportunidad y calidad para todos los beneficiarios. El PEAS es ofertado de manera obligatoria por todas las IAFAS. Cualquier beneficiario puede exigir su cumplimiento ante las instancias de regulación y supervisión respectivas sin perjuicio de las acciones legales que pudieran instaurarse ante la autoridad correspondiente por su inobservancia o cumplimiento tardío o deficiente. El PEAS es aprobado por el Ministerio de Salud mediante decreto supremo.
- 4.15. El artículo 19 de la misma ley determina que, a partir de su vigencia, todos los peruanos son beneficiarios del PEAS en su condición de afiliados a los siguientes regímenes:
1. El régimen contributivo: comprende a las personas que se vinculan a las IAFAS a través de un pago o cotización, sea por cuenta propia o de su empleador.
 2. El régimen subsidiado: comprende a las personas que están afiliadas a las IAFAS por medio de un financiamiento público total. Dicho régimen está orientado principalmente a las poblaciones más vulnerables y de menores recursos económicos y se otorga a través del Seguro Integral de Salud (SIS).
 3. El régimen semicontributivo: comprende a las personas que están afiliadas a las IAFAS por medio del financiamiento público parcial y aportes de los asegurados y empleadores, según corresponda.
- 4.16. De lo señalado anteriormente, se desprende que los sujetos que realizan su actividad de forma independiente pueden formar parte del sistema de aseguramiento universal de salud a través del régimen contributivo como asegurados potestativos; es decir, mediante el pago directo y voluntario de aportes a EsSalud o, de no estar afiliado a ningún sistema de seguridad social en salud, automáticamente pasan a formar parte del sistema subsidiado a cargo del SIS, de acuerdo con lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud.
- 4.17. Ahora, de acuerdo con el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud), EsSalud es un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Sector Trabajo y Promoción del

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Empleo, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable. Seguidamente, según el numeral 1.2 del artículo 1, EsSalud tiene por finalidad dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud, así como otros seguros de riesgos humanos. De lo señalado, se evidencia que EsSalud administra seguros sociales en salud de carácter contributivo.

4.18. *Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley N° 27056, las prestaciones que otorga EsSalud son de prevención, promoción y recuperación de la salud, maternidad, prestaciones de bienestar y promoción social, prestaciones económicas, así como programas de extensión social y planes de salud especiales a favor de la población no asegurada y de escasos recursos y otras prestaciones derivadas de los seguros de riesgos humanos que ofrezca ESSALUD dentro del régimen de libre contratación. En el numeral 3.6 del mismo artículo se señala que la prestación de maternidad consiste en el cuidado de la salud de la madre gestante y la atención del parto, extendiéndose al período de puerperio y al cuidado de la salud del recién nacido.*

4.19. *Cabe señalar que, para la implementación de tales prestaciones, EsSalud básicamente cuenta con recursos propios. Al respecto, el artículo 11 de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud), señala que, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución Política del Perú, los recursos que administra EsSalud son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación, y se constituyen por:*

- a) Los aportes o contribuciones de los afiliados a EsSalud, incluyendo los intereses y multas provenientes de su recaudación.*
- b) Sus reservas y el rendimiento de sus inversiones financieras.*
- c) Los ingresos provenientes de la inversión de sus recursos.*
- d) Los ingresos por los seguros de riesgos humanos y las prestaciones de salud a no asegurados.*
- e) Los demás que adquiera con arreglo a Ley.*

4.20. *El literal a) del artículo 6 de la Ley N° 26790, en concordancia con el artículo 33 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 009-97-SA, dispone que los aportes por afiliación a EsSalud son de carácter mensual y, en el caso de los afiliados regulares en actividad, incluyendo tanto los que laboran bajo relación de dependencia como los socios de cooperativas, el aporte equivale al 9% de la remuneración o ingreso; siendo de cargo obligatorio de la entidad empleadora declarar y pagar dicho aporte a EsSalud, conforme con lo establecido en el literal a) del artículo 6 de la Ley N° 26790 y el artículo 14 de la Ley N° 27056.*

4.21. *Entonces, en tanto que EsSalud no recibe recursos directos del Tesoro Público, se evidencia que las actuales prestaciones que otorga a sus asegurados y derechohabientes se sustentan básicamente en los aportes de sus afiliados.*

Sobre la sostenibilidad financiera de lo propuesto

4.22. *De acuerdo con lo señalado por EsSalud, en el numeral 22 del informe de la referencia c), la eventual implementación del proyecto de ley alteraría la provisión presupuestal de EsSalud, aumentando el gasto de la entidad. Teniendo en cuenta lo señalado, cabe atender a lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que restringe la iniciativa de gasto público por parte del Congreso de la República, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

4.23. *En relación a las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público, el Tribunal Constitucional (TC) ha señalado lo siguiente:*

"(...) no puede desatenderse que el artículo 79 de la Constitución, establece que "[e]l Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello 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, "[a]dministrar la hacienda pública".

Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...).

32. Por otra parte, incluso si una ley generadora de gasto público es avalada previamente por el Poder Ejecutivo, también resulta inconstitucional si, por vía tal ley, la habilitación de dicho gasto pretende ser imputada a la ya vigente Ley de Presupuesto, escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos. (...)"

4.24. *Teniendo en cuenta lo señalado previamente, se observa que la propuesta normativa también desatendería el principio de separación de poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, toda vez que es el Poder Ejecutivo el competente para regular sobre materia presupuestal en el sector público; al respecto, el TC3 señala lo siguiente:*

"37. (...) la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del órgano administrador de la hacienda pública, esto es, el Poder Ejecutivo. Además, el ejercicio de dicha competencia debe contrastarse con los principios que orientan las disposiciones de la Constitución presupuestaria, el de equilibrio presupuestal y estabilidad presupuestaria, que operan como freno al endeudamiento público".

4.25. *Por otro lado, específicamente en el caso se EsSalud, resulta pertinente atender a lo establecido en el artículo 12 de la Constitución Política del Perú, respecto a que los fondos y reservas de la seguridad social son intangibles; y que los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.*

4.26. *Para dicho efecto, el artículo 11 de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), señala que los recursos que administra EsSalud son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación; debiéndose tener en cuenta que, como ya se ha señalado anteriormente, es en virtud del principio de solidaridad, que las actuales prestaciones que otorga a sus asegurados y derechohabientes se sustentan básicamente en los aportes de sus afiliados.*

4.27. *Teniendo en cuenta lo señalado, no sería viable a nivel constitucional que los recursos de EsSalud, sustentados en los aportes de sus afiliados, se utilicen para otros fines, tales como el pago de la planilla, ante la eventual falta de recursos públicos para la atención de una medida como la propuesta. De ser así, se estaría desnaturalizando la finalidad de los recursos de la seguridad social y se vulneraría el carácter intangible de los mismos.*

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

4.28. Por lo expuesto, se considera que con la implementación del proyecto de ley se vulnerarían los artículos 12, 43 y 79 de la Constitución Política del Perú.

Sobre el ingreso al empleo público

4.29. La Constitución Política del Perú no contiene enunciado en su catálogo de derechos el "derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad". No obstante, este derecho conforma nuestro ordenamiento constitucional y, concretamente, el sistema de derechos constitucionales, porque está reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los que el Estado peruano es parte.

4.30. En efecto, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos ratificados por el Perú, reconocen el derecho de acceso a la función pública en igualdad de condiciones.

4.31. El primero de los mencionados tratados establece en el literal c) del artículo 25 lo siguiente:

"Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

4.32. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el literal c) del inciso 1 del artículo 23 lo siguiente:

"Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

4.33. El derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad tiene dos aristas: en primer lugar, se busca garantizar la facultad con la que cuenta todo ciudadano de poder incorporarse a la función pública; se trata de un derecho de participación inherente al status de ciudadanía de poder involucrarse en la gestión de los asuntos públicos. En segundo lugar, el ejercicio de esta facultad se ejecuta por todos los ciudadanos bajo las mismas condiciones y oportunidades.

4.34. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a los poderes públicos. Por una parte, respecto al legislador se le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración, delimitación y limitación de este derecho (vinculación negativa); por otra, le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio (vinculación positiva).

4.35. En lo concerniente al principio de mérito para acceder al empleo público, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"47. El ejercicio de una función pública está condicionado a los requisitos que el legislador ha establecido. Se trata, como señala el Tribunal Constitucional alemán, de que el acceso a la función pública "puede ser restringido en especial por requisitos subjetivos de admisión, cuyo cumplimiento depende de la capacidad laboral de la persona del aspirante, y por requisitos objetivos de admisión, los cuales, prescindiendo de la capacidad laboral del postulante, aparecen necesarios por razones obligatorias

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

de interés público (Gemeinwohl)." Tal restricción, empero, habrá de respetar los derechos fundamentales.

(...).

*50. En resumen, el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y toda entidad pública en general. 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; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas."*⁵

4.36. En un pronunciamiento reciente, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"13. (...), el ingreso del personal con vínculo laboral indeterminado, en la Administración Pública, necesariamente ha de efectuarse a partir de criterios estrictamente meritocráticos, a través de un concurso público y abierto. Esto significará contar con personal que labore coadyuvando de la manera más efectiva, ente y con calidad en los diversos servicios que el Estado brinda a la sociedad, toda vez que la persona que resulte ganadora de un concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada, llevado a cabo con rigurosidad, debe ser idónea para realizar las funciones para las cuales será contratada, lo que, a su vez, repercutirá en beneficio de la población.

(...)

*18. Siguiendo los lineamientos de protección contra el despido arbitrario y del derecho al trabajo, previstos en los artículos 27° y 22° de la Constitución, el Tribunal Constitucional estima que en los casos que se acredite la desnaturalización del contrato temporal o del contrato civil no podrá ordenarse la reposición a tiempo indeterminado, toda vez que esta modalidad del Decreto Legislativo 728, en el ámbito de la Administración Pública, exige la realización de un concurso público de méritos respecto de una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminado."*⁶

4.37. Cabe acotar que ambos principios han sido recogidos en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil:

"Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil

Son principios de la Ley del Servicio Civil:

(...).

c) Igualdad de oportunidades. Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

d) Mérito. El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles."

4.38. Como puede apreciarse, la facultad del legislador para establecer requisitos para el acceso a la función pública debe estar acorde con los principios de mérito y de igualdad en el acceso del ciudadano para desempeñar el puesto. El concurso público es el medio idóneo para garantizar la concretización de dichos principios. De esta manera se persigue

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

asegurar el ingreso a la Administración Pública de personas adecuadas y competentes para el servicio.

4.39. *Ahora, el proyecto de ley tiene por objeto autorizar la promoción del personal de manera automática a través del ascenso y cambio de grupo ocupacional del personal asistencial y administrativo de EsSalud, bajo los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276 y N° 728.*

4.40. *Al respecto, en relación a la variación automática de nivel y/o puesto del servidor público, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del sector público, a través del Informe Técnico N° 558-2019-SERVIR/GPGSC, señala lo siguiente:*

"3.1 El ingreso de personal a la Administración Pública, indistintamente del régimen de vinculación, se realiza a través de concursos públicos de méritos, según lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y el Artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023.

3.2 El servidor que ingrese a la Administración Pública (sujetándose a las normas antes detalladas) tiene derecho a que se respete el nivel y/o puesto alcanzado a través del concurso público, así como la remuneración que corresponde a dicho nivel y/o puesto, incluyendo las bonificaciones y beneficios que procedan conforme a ley. En ese sentido, la entidad empleadora no podría variar automáticamente el nivel y/o puesto que ostenta el servidor.

(...)" (Resaltado agregado).

4.41. *Adicionalmente, cabe tener en cuenta que el Decreto Legislativo N° 276, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, ya contienen disposiciones que rigen en materia de promoción interna del personal; por lo que, de acuerdo con el numeral 8 del documento de la referencia c), EsSalud considera que el proyecto normativo es innecesario, al sobreregular la citada materia.*

4.42. *En efecto, el artículo 16 del citado Decreto Legislativo establece que, el ascenso del servidor en la carrera Administrativa se produce mediante promoción al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos.*

4.43. *Por su parte, en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, SERVIR, a través del Informe Técnico N° 558-2019-SERVIR/GPGSC, señala que existen dos opciones para la cobertura de plazas: i) Realización de un concurso público de méritos; o, ii) Realización opcional de un concurso interno. En ese sentido, SERVIR indica que en el régimen laboral de la actividad privada se efectúa una promoción de personal y no una progresión, dado que no fue diseñado para incorporar una carrera al interior del Estado. Con ello se evidencia que también se requiere previo concurso para la promoción del personal bajo el referido régimen laboral.*

4.44. *En ese sentido, esta Oficina General considera que la propuesta normativa no se ajusta a los principios constitucionales de mérito y de igualdad de acceso al plantear la promoción interna del personal asistencial y administrativo de EsSalud de manera automática.*

4.45. *Por lo expuesto, esta Oficina General considera que el proyecto de ley no es viable, en tanto vulnera los artículos 12, 43 y 79 de la Constitución Política del Perú, al no acreditarse con qué recursos se implementaría; asimismo, también se considera que la propuesta normativa vulneraría los principios constitucionales de mérito y de igualdad en el acceso, al plantear la promoción interna del personal asistencial y administrativo de EsSalud de manera automática.*

V. CONCLUSIÓN

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

Por lo expuesto, estando a lo señalado precedentemente, corresponde poner en conocimiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República lo señalado en el presente informe, para las consideraciones respectivas.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe y sus antecedentes a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para que, se siga con el trámite correspondiente.

Es todo cuanto informo a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,

(...)"

c) Al Proyecto de Ley 4217/2022-CR

i) Opiniones solicitadas

- 1) Oficio 1604 ESSALUD
- 2) Oficio 1605 FONAFE
- 3) Oficio 1606 MEF
- 4) Oficio 1607SERVIR

ii) Opiniones recibidas

Ninguna

5. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436-2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud, con el siguiente texto sustitutorio.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la ley siguiente:

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.

LEY QUE REGULA LA PROMOCIÓN INTERNA DE ASCENSO Y CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL PARA EL PERSONAL PROFESIONAL, TECNICO Y AUXILIAR DE ESSALUD

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la movilidad interna dentro del personal del Seguro Social de Salud - EsSalud mediante ascenso (movilidad vertical), salarios (movilidad horizontal) y el desplazamiento (movilidad espacial), con la finalidad de promover el desarrollo integral, las aspiraciones, la promoción de puestos de mayor nivel y responsabilidad, así como cerrar la brecha existente de falta de personal de atención en las diferentes redes asistenciales de esta institución.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable al personal que labora en el Seguro Social de Salud - EsSalud y redes asistenciales pertenecientes a esta institución.

Artículo 3. Autorización para ascenso y cambio de grupo ocupacional

El Seguro Social de Salud – EsSalud antes de la convocatoria de un concurso público de méritos abierto debe convocar a un concurso de méritos transversal en el cual podrá concursar únicamente el personal del Seguro Social de Salud – EsSalud. Es nulo el concurso público de méritos abierto convocado sin haberse convocado previamente el concurso de méritos transversal.

Cuando un personal de EsSalud postule a un puesto de un grupo ocupacional o carrera diferente a la de su contrato en EsSalud, no le serán exigido los años de experiencia general o específica en el grupo ocupacional al cual postula.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamentación

El Seguro Social de Salud — EsSalud en un plazo máximo de 60 días hábiles emitirá la reglamentación y directivas correspondientes para la aplicación de la presente ley, previa opinión favorable de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

SEGUNDA.- Derogatoria

Derogase o déjese en suspenso toda norma que se oponga a la presente ley.

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma virtual.

Sala Gustavo Mohme Llona – Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Lima, 28 de febrero de 2023.

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2023 12:25:08-0500

LUNA GÁLVEZ, JOSÉ LEÓN
Presidente
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 16:01:33-0500

ARRIOLA TUEROS, JOSÉ ALBERTO
Vicepresidente
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

AGUINAGA RECUENCO, ALEJANDRO AURELIO
Secretario
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/03/2023 17:07:12-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 12:52:25-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/03/2023 10:36:22-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 18:35:31-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 09:44:38-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 10:21:45-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 15:13:31-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 16:46:13-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/03/2023 09:12:39-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/03/2023 14:10:15-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/03/2023 14:51:34-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2023 14:31:46-0600

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

Dictamen conjunto de los Proyectos de Ley 2184/2021-CR, 2436/2021-CR, 3094/2022-CR, 3344/2022-CR y 4217/2022-CR, que proponen la Ley que regula la promoción interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud.



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/03/2023 11:20:39-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/03/2023 15:18:55-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 13/03/2023 16:45:15-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/03/2023 11:44:34-0500