



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 recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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

Período Anual de Sesiones 2022-2023

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República el Proyecto de Ley 3631/2022-CR, que propone la Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa y el Proyecto de Ley 4278/2022-CR, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **MAYORÍA** de los presentes, con la aprobación del acta con la dispensa de su lectura, en su Décima Novena Sesión Ordinaria del 16 de junio de 2023, proponer al Pleno del Congreso de la República la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, con un texto sustitutorio que se encuentra en la parte final del mismo. Votaron a favor los congresistas Luna Gálvez, José León; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Alegría García, Luis Arturo; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Chirinos Venegas, Patricia Rosa; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Cortez Aguirre, Isabel; Huamán Coronado, Raúl; Jeri Oré, José Enrique; López Ureña, Ilich Fredy; Palacios Huamán, Margot; Paredes Castro, Francis Jhasmina; Pariona Sinche, Alfredo; Ramírez García, Tania Estéfany; Salhuana Cavides, Eduardo; y Varas Meléndez, Elías Marcial. Votó en contra la señora congresista Medina Hermosilla, Elizabeth Sara. Votó en abstención el señor congresista Echeverría Rodríguez, Hamlet.

INDICE

1. SITUACIÓN PROCESAL	2
1.1 ANTECEDENTES PROCEDIMENTALES	2
a) El Proyecto de Ley 03631/2022-CR	2
b) El Proyecto de Ley 04278/2022-CR	2
1.2 ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS	3
a) El Proyecto de Ley 03148/2017-CR	3
b) El Proyecto de Ley 08014/2020-CR	3
2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA	3
2.1 EL PROYECTO DE LEY 03631/2022-CR	3
2.2 EL PROYECTO DE LEY 04278/2022-CR	4
3. MARCO NORMATIVO	5
4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA	5
4.1. ANÁLISIS TÉCNICO	6
a) El problema que pretenden resolver las propuestas legislativas acumuladas	6
b) El personal de la salud y el personal de salud del Ministerio de Defensa	6
c) Los grupos ocupacionales, los niveles de la carrera administrativa, remuneraciones y la progresión de los niveles	7
d) El cambio de grupo ocupacional	8
e) El ascenso en la carrera	9
f) La promoción interna	10
4.2 ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA	11
4.3 ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA	11



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

4.4	ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADA.....	24
a)	Al Proyecto de Ley 3631/2022-CR.....	24
1)	Opiniones solicitadas	24
2)	Opiniones recibidas.....	24
3)	Texto de las opiniones recibidas	24
b)	Al Proyecto de Ley 4278/2022-CR.....	37
1)	Opiniones solicitadas	37
2)	Opiniones recibidas.....	38
3)	Texto de las opiniones recibidas	38
4.5.	ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.....	40
a)	El contexto de la iniciativa	40
b)	El objetivo de la propuesta	40
c)	El contenido de los cambios.....	41
d)	Identificación de los actores	41
e)	Análisis.....	41
1)	Indicación del Impacto Específico	41
2)	Indicación de la Transferencia Económica	41
f)	Presentación de Resultados.....	41
1)	Impactos Económicos por actor involucrado	41
2)	Transferencia económica por actor involucrado.....	41
5.	CONCLUSIÓN	42

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 03631/2022-CR

El Proyecto de Ley 02436/2021-CR propone la "*Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa*", fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República el 22 de noviembre de 2022 por el Congresista de la República Kelly Roxana Portalatino Ávalos, a través del Grupo Parlamentario Perú Libre, siendo decretado el 25 de noviembre de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como segunda comisión dictaminadora para su estudio y dictamen correspondiente.

b) El Proyecto de Ley 04278/2022-CR

El Proyecto de Ley 04278/2022-CR propone la "*Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del ministerio de defensa*", fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República el 17 de febrero de 2022 por el Congresista de la República Diego Alonso Fernando Bazán Calderón, a través del Grupo Parlamentario Avanza País - Partido de Integración Social, siendo decretado el 22 de febrero de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora y a la Comisión

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como segunda comisión dictaminadora para su estudio y dictamen correspondiente.

1.2 Antecedentes parlamentarios

a) El Proyecto de Ley 03148/2017-CR

El Proyecto de Ley 03148/2017-CR "*Ley que declara de necesidad pública e interés nacional autorizar al Ministerio de Defensa realizar el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal técnico y auxiliar que se encuentren desempeñando labores asistenciales*"; fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República el 26/07/2018 por el Congresista de la República Luis Humberto López Vilela con el respaldo del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, siendo decretado el 01/08/2018 a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como única comisión dictaminadora. Luego de terminar el periodo parlamentario 2016-2021, el 17/08/2021 de remitió al Archivo por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR.

b) El Proyecto de Ley 08014/2020-CR

El Proyecto de Ley 08014/2020-CR "*Ley que autoriza al ministerio de defensa de manera excepcional ante la emergencia sanitaria causada por el covid19, el cambio de grupo ocupacional y línea de carrera del personal de salud que se encuentra desempeñando labor asistencial*"; fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República el 07 de julio de 2021 por el Congresista de la República Omar Merino López con el respaldo del Grupo parlamentario Alianza Para el Progreso, siendo decretado el 09 de julio de 2021 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como única comisión dictaminadora. Luego de terminar el Periodo Parlamentario 2016-2021, el 17 de agosto de 2021 de remitió al Archivo por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1 El Proyecto de Ley 03631/2022-CR

El Proyecto de Ley 03631/2022-CR "*Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa*" contiene cinco artículos, una disposición complementaria, con el siguiente texto:

"Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del ministerio de defensa

ARTÍCULO 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa.

ARTÍCULO 2°.- Autorización excepcional

Se autoriza al Ministerio de Defensa para realizar, durante el año fiscal 2022, el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y personal técnico y auxiliares de la salud del Ministerio de Defensa.

ARTÍCULO 3°.- Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

El cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera se realizará en el nivel de inicio del grupo ocupacional o de línea de carrera según corresponda, debiendo realizarse en la misma plaza orgánica donde se encuentra laborando a la fecha.

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 salud debe acreditar encontrarse nombrado y contar, a la fecha de la vigencia de la presente ley, con el título profesional. Asimismo, debe acreditar la realización del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (Serums), cuando esto sea pertinente.

ARTÍCULO 5°.- Financiamiento

Durante el año fiscal 2022, 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.

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 Defensa, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, la entidad comprendida en la presente ley, en cuanto corresponda, queda exonerada de las restricciones previstas en los artículos 6 y 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, 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.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley mediante decreto supremo en un plazo de 60 días calendario contado a partir de su vigencia."

2.2 El Proyecto de Ley 04278/2022-CR

El Proyecto de Ley 04278/2022-CR "Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa", contiene cinco artículos y una disposición complementaria con el siguiente texto:

"LEY QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE GRUPO OCUPACIONAL Y CAMBIO DE LINEA DE CARRERA DEL PERSONAL DE LA SALUD DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto la autorización del cambio de grupo ocupacional y línea de carrera del personal asistencial que labora en el Ministerio de Defensa, dentro de los alcances del Decreto Legislativo 1153.

Artículo 2.- Autorización

Autorícese al Ministerio de Defensa a realizar durante el año fiscal 2023, el cambio de grupo ocupacional y línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa, comprendidos en el numeral 3.2 del Decreto Legislativo 1153, que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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

- 3.1 El cambio de grupo ocupacional y el cambio de línea de carrera se realiza en la entidad donde el personal de salud se encuentra actualmente laborando.
- 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

El personal de la salud deberá acreditar que esta nombrado o con contrato vigente a la fecha de la vigencia de la presente ley, así como acreditar haber realizado el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), cuando corresponda.

Artículo 5.- Financiamiento

- 5.1 Durante el año fiscal 2023, 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 a 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 Defensa, 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, queda exonerada de las restricciones previstas en los artículos 6 y 9 de la ley 31638, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023, 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.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - El Poder Ejecutivo en un plazo de cuarenta y cinco (45) días adecuará lo dispuesto en la presente ley".

3. MARCO NORMATIVO

- Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado mediante el Decreto Supremo 005-90-PCM.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo 003-97-TR.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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) El problema que pretenden resolver las propuestas legislativas acumuladas

Las propuestas legislativas 3631/2022-CR y 4278/2022-CR tienen por objeto que el personal asistencial que se encuentran laborando como profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales del Ministerio de Defensa, los cuales desean desplazarse de una unidad ejecutora a otra o que a través de los años han estudiado y obtenido un título profesional puedan exceder a un puesto profesional, mejorando con ello sus condiciones laborales y personales; asimismo, propone autorizar la promoción interna de los profesionales mediante el ascenso en su carrera.

b) El personal de la salud y el personal de salud del Ministerio de Defensa

El Pliego Ministerio de Defensa tiene a su cargo ocho unidades ejecutoras de las cuales las tres tienen mayor porcentaje de presupuesto, siendo el Ejército Peruano, la Marina de Guerra del Perú y la Fuerza Aérea del Perú. Las ejecutoras a las que se les asigna mayor presupuesto, se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 1
Unidades Ejecutoras del Ministerio de Defensa

	Unidad Ejecutora	PIA	%
1	001-468: MINISTERIO DE DEFENSA-OGA	85,166,107	1.2%
2	002-469: COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS	189,392,824	2.6%
3	003-470: EJERCITO PERUANO	2,412,724,726	33.0%
4	004-471: MARINA DE GUERRA DEL PERU	1,968,698,649	26.9%
5	005-472: FUERZA AEREA DEL PERU	1,252,846,830	17.1%
6	006-1122: COMISION NACIONAL DE INVESTIGACION Y DESARROLLO AEROESPACIAL	30,468,148	0.4%
7	008-1123: ESCUELA NACIONAL DE MARINA MERCANTE	10,388,313	0.1%
8	009-1124: OFICINA PREVISIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS	1,362,262,374	18.6%

Bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 276, son 3,281 los profesionales de la salud que laboran en estas unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa, los cuales están comprendidos en el artículo 6 de la Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud. Siendo distribuidos en las siguientes profesiones: a) Médico, b) Cirujano Dentista; c) Químico Farmacéutico; d) Obstetricia; e) Enfermería; f) Médico veterinario; g) Biólogo; h) Psicólogo; i) Nutricionista; j) Ingeniero Sanitario; k) Asistente social.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Tabla 2
Profesionales de la Salud del Ministerio de Defensa (a octubre del 2021)

CARRERA DE LA SALUD	Cantidad
MEDICOS	759
RESIDENTES	70
OTROS PROFESIONALES DE LA SALUD	323
ENFERMERAS	1,338
OBTETRICES	79
CIRUJANO DENTISTA	125
TECNOLOGOS MEDICOS	213
QUIMICOS FARMACEUTICOS	32
NUTRICIONISTA	16
QUIMICOS	1
BIOLOGOS	11
PSICOLOGOS	84
ASISTENTAS SOCIALES	39
MEDICOS VETERINARIOS	1
PROF. DE SALUD (ESPECIALISTA AUDICION Y LENGUAJE)	1
PROF. TECNICOS DE LA SALUD (DS N° 024-83-PCM Y LEY N° 24050)	8
SERUMISTAS	181
TOTAL	3,281

Bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 276, el personal asistencial de las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa son 2,350, conforme se detalla a continuación.

Tabla 3
Personal asistencial no profesionales de la Salud del Ministerio de Defensa (a octubre del 2021)

ASISTENCIALES NO PROFESIONALES DE LA SALUD	Cantidad
PROFESIONALES	58
TECNICOS	1,242
AUXILIARES	1,050
TOTAL	2,350

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

Las figuras de ascenso y cambio de grupo ocupacional están previstas exclusivamente para el régimen laboral normado en el Decreto Legislativo 276 y su Reglamento. En el Decreto Legislativo 728 no se ha tomado en cuenta 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 no lleva a cabo dichas figuras y, de tener capacidad normativa, las regula discrecionalmente, según sus propias necesidades, 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.

En el caso del Decreto Legislativo 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 005-90-PCM, se establece que la Carrera Administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles;

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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.

"Decreto Legislativo Nº 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".

d) 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 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 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 Nº 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 Nº 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:

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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

e) 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 Nº 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 4
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 276, concordante con el artículo 42 del Reglamento de dicho decreto legislativo, estableciendo que la progresión en la carrera administrativa se efectúa a través de:

"Decreto Legislativo 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 005-90-PCM

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

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

- a) *El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y*
 - b) *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".*

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 276.

"Decreto Legislativo 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 276 y su Reglamento. Es así que los artículos 16 y 17 del Decreto Legislativo 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 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.

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

f) La promoción interna

La progresión en la carrera administrativa¹ 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), para lo cual haremos las siguientes definiciones:

Según Juape Pinto & Lopez Matsuoka, 2009, se las puede definir:²

- a) La movilidad horizontal (también llamada movilidad transversal o movilidad funcional): como un cambio de puesto de trabajo o de funciones en el mismo nivel jerárquico.

¹ Punto 12 de la Resolución N° 000828-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala.

² Juape Pinto, Miguel; López Matsuoka, Jaime. Administración de Personal del Sector Público, (2009)

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

- b) La movilidad vertical: como la transferencia de un servidor público a un puesto con más responsabilidades y reconocimiento jerárquico, acompañado de un aumento de sueldo.
- c) La movilidad geográfica (nacional o internacional): como el cambio de lugar de trabajo del servidor público, pero continúa desempeñando las mismas funciones.

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

En el Decreto Legislativo 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 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.

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 por congresistas de la República, 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 de salud de las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa 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, declaró la inconstitucionalidad de una ley muy similar a los proyectos de ley 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.*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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.*
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 (obrante 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

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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.*
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).*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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 (...)".

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].

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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.*
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).*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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]

"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

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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 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

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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, 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

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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 novecientos 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.

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".

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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.

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)

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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 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. (...)"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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:
"(...) 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

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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.

(...)"

Por ello, se hace necesario que el texto sustitutorio del texto normativo de los proyectos de ley, tenga presente los fundamentos de la referida sentencia.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

4.4 Análisis de las opiniones e información solicitada

a) Al Proyecto de Ley 3631/2022-CR

1) Opiniones solicitadas

- Al Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio N° 1025 2022-2023-CPCGR/JLLG-CR del 12 de diciembre de 2022.
- Al Ministerio de Defensa, mediante el Oficio N° 1026 2022-2023-CPCGR/JLLG-CR del 21 de diciembre de 2022.
- A la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir), mediante el Oficio N° 1027 2022-2023-CPCGR/JLLG-CR del 12 de diciembre de 2022.

2) Opiniones recibidas

- De la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), mediante Oficio N° 000046-2022-SERVIR-PE del 30 de enero de 2023.
- Del Ministerio de Defensa, mediante el Oficio N° 01139-2023-MINDEF/SG, del 16 de marzo de 2023.

3) Texto de las opiniones recibidas

i) La opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)

La Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante Oficio N° 000046-2022-SERVIR-PE, del 30 de enero de 2022, remitió el Informe N° 000076-2022-SERVIRGPGSC y el Informe Técnico N° 000387-2022-SERVIR-GPGSC, elaborados por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, este último que indica textualmente lo siguiente:

"OFICIO N° 000046-2022-SERVIR-PE

(...)

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual reitera a SERVIR el pedido de opinión efectuado al Proyecto de Ley N° 3631/2022-CR, Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera de personal asistencial del Ministerio de Defensa.

Al respecto, es pertinente indicarle nuestra entidad mediante Oficio N° 00824-2022-SERVIR-PE, remitió a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 1638-2022-SERVIR-GPGSC que hace suyo el Informe Técnico N° 002764-2022-SERVIR-GPGSC, elaborados por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil y que contienen el análisis efectuado al precitado Proyecto de Ley.

En ese sentido, adjuntamos copia de los mencionados documentos, para los fines que estime pertinente.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

JANEYRI ELIZABETH BOYER CARRERA

Presidenta Ejecutiva

Consejo Directivo

(...)"

"INFORME N° 000824-2022-SERVIR-PE

(...)

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita a SERVIR opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3631/2022-CR, "Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa".

Al respecto, le remito el Informe N° 001638-2022-SERVIR-GPGSC y el Informe Técnico N° 002764-2022-SERVIR-GPGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, el cual contiene la opinión respecto del mencionado Proyecto de Ley y la propuesta para la implementación de mejoras al modelo de tránsito al régimen del servicio civil. En ese sentido, adjuntamos copia de los mencionados documentos, para los fines que estime pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted

Atentamente,

JANEYRI ELIZABETH BOYER CARRERA

Presidenta Ejecutiva

Consejo Directivo

BRATZO BENJAMIN BARTRA IBAZETA

Gerente de Gerencia de Políticas de Gestión

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

"INFORME N° 001638-2022-SERVIRGPGSC

(...)

Mediante el presente me dirijo a usted para saludarla y al mismo tiempo, informar que, la Secretaría de Coordinación de Presidencia de Consejo de Ministros traslada el pedido de opinión de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las drogas del Congreso de la República respecto al Proyecto de Ley N° 3631/2022-CR, "Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa". Al respecto, hago llegar a su Despacho el Informe Técnico N° 002764-2022-SERVIR-GPGSC; que hago mío y doy conformidad. Dicho informe técnico atiende a la solicitud respectiva.

Es cuanto informo a su Despacho para los fines que estime pertinentes.

Atentamente,

BRATZO BENJAMIN BARTRA IBAZETA

Gerente de Gerencia de Políticas de Gestión

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

(...)

"INFORME TÉCNICO N° 002764-2022-SERVIRGPGSC

(...)

III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera del personal de salud del Ministerio de Defensa

- 3.1. El Proyecto de Ley tiene por objeto el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y personal técnico y auxiliares de la salud del Ministerio de Defensa, sin concurso público de méritos.
- 3.2. Al respecto, se debe señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a la función pública es un derecho fundamental cuyo contenido implica lo siguiente: acceder o ingresar a la función

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

pública, ejercerla plenamente, ascender en la función pública en condiciones iguales de acceso (Sentencia del Expediente 00011-2020-PI/TC, fundamento 77, en adelante STC).

- 3.3. *Siendo así, debe tenerse en cuenta que el acceso al servicio civil, indistintamente del régimen al que se encuentre adscrita la entidad, se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad, para los cuales no se exige dicho proceso de selección.*
- 3.4. *La exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos está establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, como el artículo 5º de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP). Asimismo, el artículo 9º de la referida Ley sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso al empleo público, puesto que vulneran el interés general e impiden la existencia de una relación válida, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan. Debe considerarse que el principio de meritocracia debe observarse no solo en el acceso al empleo, sino también en el desarrollo de la línea de carrera y cambio de grupo ocupacional.*
- 3.5. *En relación con el cambio del grupo ocupacional del personal de salud del Ministerio de Defensa, corresponde tener en cuenta que según el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (en adelante, D. Leg. 276) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM (en adelante, el Reglamento), dicha figura se enmarca en la progresión o ascenso en la carrera administrativa.*
- 3.6. *En ese sentido, se deberá tener en cuenta las normas previstas en el Reglamento, a partir del artículo 59 en adelante. En particular, se deberá observar la disposición normativa que indica que: "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.*
- 3.7. *De lo expuesto, resulta válido inferir que a efectos que opere el cambio de grupo ocupacional no basta con poseer los requisitos normativamente establecidos, sino que también es necesario que se efectúe un concurso público de méritos.*
- 3.8. *Considerando lo señalado, no encontramos conforme que el artículo 3 del Proyecto de Ley plantee un proceso simplificado y automático de cambio de grupo ocupacional y línea de carrera del personal profesional y personal técnico y auxiliares de la salud del Ministerio de Defensa. Asimismo, no encontramos conforme, el artículo 4 del Proyecto de Ley que únicamente hace referencia a la evaluación del cumplimiento de requisitos previamente señalados, sin efectuar mención alguna a un concurso público de méritos, como correspondería.*
- 3.9. *De otro lado, en relación con el "cambio" de línea de carrera, cabe resaltar que el D. Leg. 276 no regula dicha figura. Respecto al personal técnico y auxiliar asistencial*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

de salud, ni la Ley N° 285611, ni su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-SA, contemplan un cambio de línea de carrera.

No obstante, la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, a través de su artículo 6 dispone que están considerados como profesionales de salud y constituyen las respectivas líneas de carrera los siguientes: médico cirujano, químico farmacéutico, obstetriz, enfermero, médico veterinario, biólogo, psicólogo, nutricionista, ingeniero sanitario; y, asistente social. Asimismo, en su artículo 10 se dispone que el ingreso a la carrera de los profesionales de la salud será por concurso en la línea y nivel que corresponde e inscrito en el escalafón respectivo.

- 3.10. *Respecto a la implementación de lo dispuesto en el Proyecto de Ley, en su artículo 5 se señala que "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". En consecuencia, el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera se encuentran estrechamente vinculados con la reconversión de cargos y plazas; lo que impacta en los instrumentos de gestión; los cuales deben estar debidamente actualizados y/o aprobados; en particular, el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P) y Presupuesto Analítico de Personal (PAP).*

Asimismo, la reconversión de cargos y plazas tendría connotación presupuestal y, en consecuencia, quedaría enmarcado dentro de las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas; en ese sentido, corresponde solicitar opinión a dicha entidad.

Sobre el personal técnico y asistencial en salud y su incorporación al régimen laboral de la Ley del Servicio Civil

- 3.11. *Tal como se ha señalado el Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera del personal técnico y auxiliar asistencial de salud del Ministerio de Defensa.*
- 3.12. *Sobre este punto, se debe de señalar 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.*
- 3.13. *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 regulada en la Ley N° 23536.*
- 3.14. *Asimismo, es preciso señalar que, si bien los técnicos y auxiliares asistenciales de salud cuentan con un marco normativo propio 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.*
- 3.15. *En ese sentido, de acuerdo con el marco legal vigente, el personal asistencial (que no se encuentra inmerso en el régimen especial del profesional de la salud) del Sector Salud no debería ser excluido de los alcances del régimen laboral de la LSC.*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

- 3.16. *Se debe precisar que el nuevo servicio civil regulado en la LSC procura la mejora en las compensaciones económicas, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles; sujetándose al principio de provisión presupuestal estipulado en el artículo III del Título Preliminar de la LSC, en mérito al cual todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, al cumplimiento de las reglas fiscales, a la sostenibilidad de las finanzas del Estado y estar previamente autorizado y presupuestado.*
- 3.17. *Por ello, consideramos fundamental que desde el poder legislativo se formulen proyectos normativos que impulsen la reforma del servicio civil, a fin que se pueda 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) 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 aquellos servidores públicos que decidan optar por cambiar al nuevo régimen, pues éste reformula la política remunerativa del Sector Público.*
- 3.18. *De otro lado, es de señalarse que la Constitución Política del Perú en su inciso 3 del artículo 118 establece como atribuciones del Presidente de la República la de dirigir la política general del Gobierno. En dicho contexto, a la fecha SERVIR como ente rector del SAGRH, órgano técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, viene realizando los mayores esfuerzos para la implementación de la LSC, la cual se ha dado de manera progresiva conforme a reglas de gradualidad y en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto.*
Así, tenemos que, desde la vigencia de la LSC y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y modificatorias, se han venido emitiendo diversas directivas y lineamientos para su implementación, lo que ha hecho posible que, a la fecha, existan 433 entidades públicas en tránsito al servicio civil y 95 entidades públicas con resolución de inicio del proceso de implementación.
- 3.19. *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 LSC, en consecuencia, adjuntamos como Anexo la propuesta efectuada por nuestra entidad para la implementación de mejoras al modelo de tránsito al régimen del servicio civil, la cual ha sido puesta en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, nos ponemos a disposición del Congreso de la República para que conjuntamente se pueda abordar la propuesta de solución que permita dar atención a la problemática identificada.*

Sobre las restricciones establecidas en la LSC

- 3.20. *La LSC establece en su Segunda Disposición Complementaria Transitoria que, para las entidades públicas incluidas en el proceso de implementación queda prohibida*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

la incorporación y cualquier forma de progresión bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, salvo en los casos de funcionarios o cargos de confianza.

- 3.21. *Al respecto, 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 Civil. De la revisión del listado de entidades con dicha resolución¹², se observa que el Ministerio de Defensa cuenta con Resolución de "Inicio de Proceso de Implementación" a la Ley del Servicio Civil¹³; por lo que esta entidad se encuentra prohibida, de acuerdo con la LSC, de incorporar servidores bajo el Decreto Legislativo N° 276, con excepción de los profesionales de la salud al ser una carrera especial regulada en la Ley N° 23536 y/o las excepciones que puedan regularse.*
- 3.22. *De otro lado, 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.*
- 3.23. *Por lo tanto, consideramos fundamental que el Ministerio de Defensa continúe con la implementación del nuevo régimen del servicio civil, al ser una entidad que se encuentra en proceso de tránsito desde el año 2015, por lo que desde SERVIR se 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.*

IV. Conclusiones

Con relación al Proyecto de Ley N° 3631/2022-CR, "Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa", se concluye lo siguiente:

- 4.1. *La exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos está establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como los artículos 5 y 9 de la Ley N° 28175, así como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*
- 4.2. *En relación con el cambio del grupo ocupacional del personal profesional y personal técnico y auxiliares de la salud del Ministerio de Defensa, corresponde tener en cuenta que según el D. Leg 276 y su Reglamento dicha figura se enmarca en la progresión o ascenso en la carrera administrativa.*
Así, a efectos que opere el cambio de grupo ocupacional no basta con poseer los requisitos normativamente establecidos, sino que también es necesario que se efectúe un concurso público de méritos.
- 4.3. *Considerando lo señalado, no encontramos conforme que el artículo 3 del Proyecto de Ley plantee un proceso simplificado y automático de cambio de grupo ocupacional y línea de carrera del personal profesional y personal técnico y auxiliares de la salud del Ministerio de Defensa.*
Asimismo, no encontramos conforme, el artículo 4 del Proyecto de Ley que solo hace referencia a la evaluación del cumplimiento de requisitos previamente señalados, sin efectuar mención alguna a un concurso público de méritos, como correspondería.
- 4.4. *En relación con el "cambio" de línea de carrera, cabe resaltar que el D. Leg. 276 no regula dicha figura. No obstante, la Ley N° 23536 dispone que el ingreso a la*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

carrera de los profesionales de la salud será por concurso en la línea y nivel que corresponde e inscrito en el escalafón respectivo.

- 4.5. En el artículo 5 del Proyecto de Ley se indica que el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera se encuentran estrechamente vinculados con la reconversión de cargos y plazas; lo que impacta en los instrumentos de gestión; los cuales deben estar debidamente actualizados y/o aprobados; en particular, el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P) y Presupuesto Analítico de Personal (PAP).*
- 4.6. Respecto a los técnicos y auxiliares asistenciales de salud, se debe precisar que, si bien cuentan con un marco normativo propio, 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.*
- 4.7. La implementación del régimen establecido en la LSC se torna en una situación necesaria y de urgencia para efectos de reorganizar el servicio civil. 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 aquellos servidores públicos que decidan optar por cambiar al nuevo régimen, pues éste reformula la política remunerativa del Sector Público.*
- 4.8. Desde la vigencia de la LSC y su Reglamento General, se han venido emitiendo diversas directivas y lineamientos para su implementación, lo que ha hecho posible que, a la fecha, existan 433 entidades públicas en tránsito al servicio civil y 95 entidades públicas con resolución de inicio del proceso de implementación.*
- 4.9. SERVIR sigue evaluando la posibilidad de efectuar mejoras al marco normativo para impulsar la implementación del tránsito de servidores públicos al nuevo régimen laboral de la Ley del Servicio Civil. Al respecto, adjuntamos como Anexo la propuesta efectuada por nuestra entidad para la implementación de mejoras al modelo de tránsito al régimen del servicio civil, la cual ha sido puesta en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin perjuicio de ello, nos ponemos a disposición del Congreso de la República para que conjuntamente se pueda abordar la propuesta de solución que permita dar atención a la problemática identificada.*
- 4.10. La Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la LSC, establece como una prohibición la de incorporar personas bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 así como cualquier forma de progresión bajo dicho régimen cuando la entidad pública cuente con Resolución de inicio del proceso de implementación del servicio civil, siendo que actualmente el Ministerio de Defensa cuanta con la mencionada resolución. Por lo tanto, consideramos fundamental que este sector continúe con la implementación del nuevo régimen del servicio civil, al ser una entidad que se encuentra en proceso de tránsito desde el año 2015, por lo que desde SERVIR se 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.*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

4.11. *La propuesta normativa implicaría un gasto inmediato el cual puede repercutir en el presupuesto público, por lo que resulta necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas analice la viabilidad de la propuesta formulada.*

Atentamente,

CECILIA ESPERANZA BELTRÁN VARILLAS

Especialista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

ABEL LUIS MELLADO OCHOA

Ejecutivo de Políticas del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

(...)"

ii) La opinión del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa, mediante el Oficio N° 01139-2023-MINDEF/SG del 16 de marzo de 2023, remitió el Memorando N° 0934-2022-EF/53.04 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos el cual adjunta el Informe N° 0901-2022-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de la citada Dirección General; a continuación, se transcribe las partes pertinentes:

"OFICIO N° 1139-2023-MINDEF/SG

(...)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Ministro de Defensa, para saludarlo cordialmente y en relación al documento de la referencia a), mediante el cual solicita se remita la opinión del Proyecto de Ley 3631/2022-CR, "Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa".

Al respecto, remito para conocimiento y fines correspondientes el documento de la referencia b), emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual brinda atención a la solicitud cursada.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

D. Charles Napurí Guzmán

Secretario General

Ministerio de Defensa

(...)"

"INFORME LEGAL N° 00381-2023-MINDEF/SG-OGAJ

(...)

III. ANÁLISIS

Competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica

3.1. *El artículo 29 del Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, ROF) del Ministerio de Defensa, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-DE, establece que la Oficina General de Asesoría Jurídica es responsable de asesorar en materia jurídico – legal a la Alta Dirección, órganos de la entidad y órganos ejecutores del Sector Defensa que lo soliciten, teniendo entre sus funciones, emitir opinión legal, analizando la legislación sectorial y pronunciándose sobre la legalidad de los actos remitidos para su revisión; por lo que, la presente opinión se circunscribe al ámbito exclusivamente legal.*

3.2. *Al respecto, el literal a) del artículo 30 del ROF establece, además, que, para efectos de cumplir su función de asesoramiento, es necesario contar previamente con el informe*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

técnico elaborado por el órgano o entidad correspondiente; por lo que, esta Oficina General ha verificado que en el expediente obran las opiniones técnicas respectivas.

De la propuesta

3.3. El proyecto de ley materia de análisis propone lo siguiente:

- Tiene por objeto autorizar el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa.
- Se autoriza al Ministerio de Defensa para realizar, durante el año fiscal 2022, el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y personal técnico y auxiliares de la salud del Ministerio de Defensa.
- El cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera se realizará en el nivel de inicio del grupo ocupacional o de línea de carrera según corresponda, debiendo realizarse en la misma plaza orgánica donde se encuentra laborando a la fecha.
- Para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, el personal de salud debe acreditar encontrarse nombrado y contar, a la fecha de la vigencia de la presente ley, con el título profesional. Asimismo, debe acreditar la realización del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (Serums), cuando esto sea pertinente.
- Durante el año fiscal 2022, 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.
- 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 Defensa, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.
- Para la aplicación de lo dispuesto en la norma propuesta, la entidad comprendida en sus alcances, en cuanto corresponda, queda exonerada de las restricciones previstas en los artículos 6 y 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, 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.

3.4. La exposición de motivos se basa principalmente en lo siguiente:

- Se trata de ciento dos (102) trabajadores beneficiados y cuyo cambio de grupo y línea de carrera se traducirá también en una mejora institucional del referido Ministerio, lo que generará mayor eficiencia en el servicio prestado y una mayor satisfacción en los pacientes que serán atendidos.
- La suma aproximada para efectuar lo señalado en el presente proyecto es de S/. 2,606,016.00 (DOS MILLONES SEISCIENTOS SEIS MIL DIECISÉIS CON 00/100 SOLES).
- En el caso específico del Ministerio de Defensa, el cambio de especialidad funcional y cambio de categoría en la línea no generará un incremento presupuestal relevante, en tanto se trataría de poco más de cien profesionales de salud, incluidos los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud, generando al mismo tiempo ahorro en el proceso de contratación que llevaría hacerlo con profesionales externos. Ello en razón a que, dentro del Ministerio de Defensa, se encuentran profesionales con diferentes especialidades relacionadas al sector salud que pueden poner su trabajo al servicio de sus pacientes.

De las opiniones técnicas

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

3.5. *Mediante documentos de la referencia d) y e), se remite la opinión de la Dirección General de Recursos Humanos sobre el proyecto de ley, en la cual se señala básicamente lo siguiente:*

- *El Decreto Legislativo N° 276 establece que la progresión se produce previo concurso de méritos y se expresa a través de: a) El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y, b) El cambio de grupo ocupacional del servidor.*
- *Respecto al cambio de grupo ocupacional, se debe señalar que sólo una vez que el servidor haya alcanzado el nivel más alto dentro de su grupo, podrá solicitar la progresión a través del cambio de grupo ocupacional, debiendo iniciar por el primer nivel del grupo ocupacional al que postuló.*
Asimismo, toda autorización o aprobación de cambio de grupo ocupacional (como acción de ascenso y promoción del personal) se sujeta a la disponibilidad presupuestal de cada Institución Armada que cuenta con personal técnico y auxiliar asistencial de la salud.
- *Respecto al cambio de línea de carrera, se refiere a las acciones administrativas mediante las cuales el profesional de la salud, nombrado en una línea de carrera, cambia a otra línea de carrera profesional dentro del mismo grupo ocupacional en el que se encuentra.*
- *En cuanto al ámbito de aplicación de la propuesta en mención se advierte que se trata de ciento dos (102) trabajadores de las tres Instituciones Armadas del Ministerio de Defensa, cuyo cambio de grupo y línea de carrera se traducirá en una mejora institucional para el personal de salud profesionales, técnicos y auxiliares.*
- *Es preciso señalar que se cuenta con las opiniones favorables de las tres (03) Instituciones Armadas del Ministerio de Defensa, con la finalidad de garantizar el derecho a la progresión de la carrera del personal técnico y auxiliar asistencial del Ministerio de Defensa.*
- *Asimismo, respecto al análisis de costo beneficio, si bien en la propuesta legislativa señala que la iniciativa no irroga gastos al presupuesto nacional, siendo que sería cubierto con cargo a los saldos presupuestales del Ministerio de Defensa; sin embargo, se advierte una incidencia económica ascendente a S/ 2,606,016.00 (Dos Millones Seiscientos Seis Mil Dieciséis con 00/100 Soles); por lo que, se recomienda derivar a la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto, a fin que emita su informe presupuestal.*

3.6. *Mediante documentos de la referencia f) y g), se remite la opinión de la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto sobre el proyecto de ley, señalándose básicamente lo siguiente:*

- *Los recursos presupuestarios para la atención del pago del personal de la salud, se encuentran asignados en la SUBGENÉRICA DEL GASTO 2.1 1. 3 - Personal de Salud, que corresponde a "Gastos por la retribución y complementos afectos y no afectos a cargas sociales, del personal profesional y no profesional de la salud nombrado y contratado y al personal del servicio rural urbano y marginal de salud (SERUMS) y internos de medicina y odontología1", siendo que a la fecha, en las Instituciones Armadas dichos recursos cuentan con el nivel de Ejecución, según detalle en cuadro siguiente:*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

SUBGENERICA DE GASTO: 2.1. 1. 3 - PERSONAL DE LA SALUD

UNIDAD EJECUTORA	PIA	PIM	CERTIFICA- CIÓN	COMPRO - MISO ANUAL	DEVENGADO	AV %
003: EJERCITO PERUANO	121,496,384	121,496,384	121,496,384	121,496,384	20,509,443	16.9
004: MARINA DE GUERRA DEL PERU	74,191,757	74,191,757	74,191,757	74,191,757	11,934,470	16.1
005: FUERZA AEREA DEL PERU	91,760,738	91,760,738	91,760,738	91,760,738	15,674,448	17.1
TOTAL	287,448,879	287,448,879	287,448,879	287,448,879	48,118,361	16.7

- En ese sentido, cabe precisar que en los recursos de la Genérica del Gasto 2.1 Personal y Obligaciones Sociales, para el presente ejercicio fiscal, está garantizado el gasto de la Planilla de Remuneración del Personal: Administrativo, del Magisterio, de la Salud, Docentes Universitarios, Docentes de Educación Superior, Diplomático, Obrero, además de gastos variables y ocasionales, en las Unidades Ejecutoras del pliego 026 Ministerio de Defensa, y la progresión al cierre del Ejercicio Fiscal no permite disponer de saldos para una posible reorientación dentro de la Genérica del Gasto materia de análisis.
- El Ministerio de Defensa, no dispone de saldos presupuestarios para cubrir la incidencia presupuestal que generaría la implementación de dicho proyecto de Ley.
- De continuar con el trámite de aprobación de la propuesta normativa, deberá tenerse en consideración la evaluación del Análisis Costo Beneficio y el financiamiento, puesto que, al no contar con recursos, se deberá tramitar una Demanda Adicional de recursos según los requisitos establecidos en la Directiva de Ejecución vigente o en su Defecto el Ministerio de Economía y Finanzas emitirá el Dispositivo Normativo que permita financiar la incidencia presupuestaria identificada en la exposición de motivos.
- De aprobarse el proyecto de Ley, generará impacto presupuestal y demandará recursos adicionales al Tesoro Público.
- Asimismo, de aprobarse la propuesta normativa expuesta y de no contar con los recursos necesarios para su implementación, se estaría contraviniendo con lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2023, en la cual señala, entre otros, que se debe cumplir con las reglas para mantener la estabilidad presupuestaria en el AF-2023; y estaría contrario al Principio de Equilibrio Presupuestario, y a lo establecido en los artículos 78 y 79 sobre "Presupuesto Público" de la Constitución Política del Perú.

Sobre el proyecto bajo análisis

- 3.7. El personal de la salud que labora en las dependencias del Sector Público está compuesto por los profesionales de la salud y el personal técnico y auxiliar asistencial de la salud, de conformidad con lo señalado en el artículo 3.2 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.
- 3.8. En atención al citado Decreto Legislativo, se considera como personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud, al comprendido en la Ley N° 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud, precisada mediante Decreto Supremo N° 012- 2011-SA, que presta servicios en las entidades comprendidas en el numeral 3.1 del artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1153 (el cual incluye al Ministerio de Defensa), que desarrollan funciones en los servicios de Enfermería, Obstetricia, Laboratorio, Farmacia, Rayos X, Medicina Física y Rehabilitación, Nutrición y Odontología, y otras actividades vinculadas a la salud individual o salud pública.
- 3.9. El capítulo IV de la Ley N° 28561, señala que las actividades de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud se estructuran de conformidad con lo dispuesto en el Decreto

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Legislativo N° 276, lo que debe ser concordado con la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1153, que precisa que los aspectos regulados en el Decreto Legislativo N° 276 se mantienen aplicable a los profesionales de la salud, a excepción del sistema de compensaciones remunerativas, siendo vigente: el ingreso a la carrera, modalidades de desplazamiento, el proceso de ascenso, término de la carrera y otras materia no reguladas por el régimen especial del personal técnico y auxiliar asistencial.

- 3.10. *Los grupos ocupacionales permiten organizar a los servidores a razón de su formación, capacitación o experiencia reconocida. Los grupos ocupacionales son tres: profesional, técnico y auxiliar.*
- 3.11. *Es así que, el artículo 42 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, señala que la progresión en la carrera administrativa se efectúa mediante el ascenso del servidor de carrera al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional y a través del cambio de grupo ocupacional.*
- 3.12. *El Decreto Legislativo N° 276 establece que el régimen de la Carrera Administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles. Los grupos ocupacionales establecidos son: Grupo Profesional, Técnico y Auxiliar. Asimismo, precisa el artículo 9 que la sola tenencia de título, diploma de capacitación o experiencia no implica pertenencia al Grupo Profesional o Técnico, si no se ha postulado expresamente para ingresar en él.*
- 3.13. *De otro lado, el referido Decreto Legislativo ha establecido la progresión en la carrera administrativa, la cual implica la asunción de funciones y responsabilidades de dificultad y complejidad mayor a las del nivel de procedencia.*
- 3.14. *Es así que, el Decreto Legislativo N° 276 establece que la progresión se produce previo concurso de méritos y se expresa a través de: a) El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y b) El cambio de grupo ocupacional del servidor.*
- 3.15. *Conforme a lo establecido en el artículo 16 del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el ascenso del servidor de carrera se efectúa mediante promoción al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos.*
- 3.16. *Por lo indicado en el citado artículo, una vez que un servidor ha ingresado a la Carrera Administrativa en determinado grupo ocupacional, podrá progresar a través del ascenso sucesivo al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional. Por lo tanto, solo un servidor de carrera (nombrado) puede ser beneficiario de los concursos de ascenso.*
- 3.17. *Es preciso indicar que, sólo una vez que el servidor haya alcanzado el nivel más alto dentro de su grupo ocupacional, podrá solicitar la progresión a través del cambio de grupo ocupacional, debiendo iniciar por el primer nivel del grupo ocupacional al que postuló.*
- 3.18. *Asimismo, resulta importante indicar que, el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 276 determina que para la cobertura de plazas vacantes mediante concursos se debe partir de la necesidad de personal advertida por la administración y sus posibilidades presupuestales; por lo que, debe considerarse como plaza vacante a toda aquella que se encuentra prevista en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) en calidad de vacante y cuyo cargo se encuentra consignado en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP). Es decir, no basta con que la plaza se encuentre consignada en el CAP, sino que además deberá existir disponibilidad presupuestal.*
- 3.19. *Por otro lado, se debe precisar que la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, establece en el numeral 8.1 del artículo 8, las medidas de*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

austeridad en materia de personal, prohibiendo el ingreso de personal por servicios personales y el nombramiento, salvo las excepciones que dicha norma contempla, entre ellas: i) la contratación para el reemplazo por cese, para la suplencia temporal de los servidores del Sector Público, o para el ascenso o promoción del personal, en tanto se implemente la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, en los casos que corresponda. En el caso de los reemplazos por cese del personal, este comprende al cese que se hubiese producido a partir del año 2021, debiéndose tomar en cuenta que el ingreso a la administración pública se efectúa necesariamente por concurso público de méritos y sujeto a los documentos de gestión respectivos; ii) en el caso del ascenso o promoción del personal, las entidades deben tener en cuenta, previamente a la realización de dicha acción de personal, lo establecido en el literal b) de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; o iii) en el caso de suplencia de personal, una vez que se reincorpore el titular de la plaza, los contratos respectivos quedan resueltos automáticamente.

- 3.20. *Ahora bien, en lo que respecta a la autoridad competente para autorizar los actos relativos al servicio civil, específicamente los ascensos y promociones del personal que pertenezca a la carrera especial, como es el personal de salud y al régimen del Decreto Legislativo N° 276, se debe tener cuenta el inciso 26.2 del artículo 26 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, donde se señala que toda entidad pública está prohibida de incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente. Toda vez que todo acto administrativo, acto de administración o resoluciones administrativas que autoricen gastos no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestario autorizado en el presupuesto institucional o condicionan la misma a la asignación de mayores créditos presupuestarios.*
- 3.21. *Por lo tanto, toda autorización o aprobación de cambio de grupo ocupacional (como acción de ascenso y promoción del personal) se sujeta a la disponibilidad presupuestal que mantenga cada entidad; en el caso concreto, cada Institución Armada que cuenta con personal técnico y auxiliar asistencial de la salud.*
- 3.22. *Con relación a la progresión en la carrera administrativa mediante el cambio de línea de carrera del personal técnico y auxiliar que se encuentre desempeñando labores asistenciales, conforme a lo señalado en el Reglamento de la Ley N° 30657, que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, es pertinente señalar que se considera línea de carrera al desarrollo profesional en el sector público de aquellas profesiones de salud que están comprendidas en la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud y modificatorias.*
- 3.23. *En adición a ello, debe tenerse en consideración lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, según el cual "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto."*
De ello se desprende que la aprobación del proyecto de Ley presentado, al generar gasto adicional al Tesoro Público, vulneraría el precepto constitucional descrito precedentemente.
- 3.24. *Asimismo, la propuesta materia de análisis no resultaría acorde con las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, así como las leyes de equilibrio financiero del presupuesto de cada año, en la medida que la estabilidad de la ejecución del presupuesto del sector público se*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

sustenta en la observancia de las disposiciones que regulan el manejo presupuestal y dentro del crédito presupuestal autorizado.

3.25. *Sobre el particular, la Ley N° 31366, Ley de equilibrio financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, en el literal b) del numeral 5, del artículo 1, fija el monto de las contribuciones a fondos, y en los sub numerales 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la citada Ley, establece lo siguiente:*

"Artículo 2. Estabilidad presupuestaria

(...)

2.2 Durante el Año Fiscal 2022, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:

(...)

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.

4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

3.26. *En consecuencia, estando a lo descrito en los numerales precedentes, se advierte que el Proyecto de Ley N° 3631-2022-CR, Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa, al conllevar un gasto que no cuenta con financiamiento disponible dentro del presupuesto del Pliego 026, carece del debido sustento para su aprobación.*

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley N° 3631-2022-CR, Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa, no resulta viable; por lo que, se recomienda dar respuesta en ese sentido a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

JOSÉ LUIS TORRICO HUERTA

Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Ministerio de Defensa

(...)"

b) Al Proyecto de Ley 4278/2022-CR

1) Opiniones solicitadas

- A la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, mediante el Oficio 1700-2022-2023-CPCGR/JLLG-CR del 23 de febrero de 2023.
- Al Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio 1701 2022-2023-CPCGR/JLLG-CR del 23 de febrero de 2023.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

- Al Ministerio de Defensa, mediante el Oficio 1702 2022-2023-CPCGR/JLLG-CR del 23 de febrero de 2023.
- A la Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante el Oficio 1703 2022-2023-CPCGR/JLLG-CR del 23 de febrero de 2023.

2) *Opiniones recibidas*

- Del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio N° 680-2023-EF/10.01 del 18 de abril de 2023.

3) *Texto de las opiniones recibidas*

i) La opinión del Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio N° 680-2023-EF/10.01 del 18 de abril de 2023, remitió el Memorando N° 0428-2023-EF/53.04 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos el cual adjunta el Informe N° 0751-2023-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de la citada Dirección General; a continuación, se transcribe las partes pertinentes:

"OFICIO N° 680-2023-EF/10.01

(...)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 4278/2022-CR, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Al respecto, le remito adjunto copia del Memorando N° 0428-2023-EF/53.04 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, que adjunta el Informe N° 0751-2023-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de la citada Dirección General, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

ALEX ALONSO CONTRERAS MIRANDA

Ministro de Economía y Finanzas

(...)"

"MEMORANDO N° 0428-2023-EF/53.04

(...)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4278/2022-CR, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Al respecto, adjunto al presente el Informe N° 0751-2023-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de esta Dirección General, a través del cual se formula observación a la citada iniciativa legislativa en tanto pretende contravenir el proceso de progresión del cambio de grupo ocupacional; y, que el cambio de línea de carrera no se encuentra regulada en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

Atentamente,

MARIEL HERRERA LLERENA

Directora General

Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

(...)"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

"INFORME N° 0751-2023-EF/53.04"

(...)

II. ANÁLISIS

- 2.1 *Competencia:* La DGGFRH está a cargo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, definida como la evaluación y validación de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público y la administración del registro de dichos ingresos, con transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia. Dentro de ella, la DGPA es la unidad orgánica dependiente de la DGGFRH encargada de realizar el análisis financiero y técnico de las medidas relacionadas con los ingresos respecto al personal activo del Sector Público.
- 2.2 *Materia de la opinión:* De la revisión del proyecto de ley, se advierte que propone el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa.
- 2.3 *Análisis de la medida:* La propuesta normativa – en los términos propuestos – busca autorizar, durante el Año Fiscal 2023, a realizar el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y personal técnico y auxiliares de salud del Ministerio de Defensa (MINDEF), siendo que el financiamiento se efectúa 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 diferencia entre la plaza actual y la nueva plaza que se crea se financia con cargo al presupuesto del MINDEF, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.
- a. Análisis costo beneficio**
- 2.4 *La Exposición de Motivos no contiene un adecuado análisis cuantitativo y cualitativo respecto del impacto que generaría y el costo de implementación de la medida propuesta; es decir, no observa que, de conformidad con el marco normativo presupuestal, los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público.*
- 2.5 *En ese sentido, debe tenerse en cuenta que las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público⁸.*
- b. Sobre el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera**
- 2.6 *El Reglamento del Ley de Bases de la Carrera Administrativa señala que la progresión en la carrera administrativa 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, siendo necesario la realización de un concurso donde prime la meritocracia.*
- 2.7 *Asimismo, establece que 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.*
- 2.8 *Si bien dicha disposición 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.*
- 2.9 *Asimismo, en tanto el proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional, para cambiarse de un grupo ocupacional, no basta con poseer los requisitos normativamente establecidos, sino también es necesaria la realización de un concurso donde prime la meritocracia, dado que el ascenso del servidor se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional.*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

- 2.10 *En ese sentido, cuando el servidor de carrera haya alcanzado el nivel más alto dentro de su grupo ocupacional, podrá solicitar la progresión a través del cambio del grupo ocupacional, debiendo iniciar por el primer nivel del grupo ocupacional al que postuló.*
- 2.11 *Respecto de la cobertura de plazas vacantes, se debe considerar que esta se encuentre prevista en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) o Cuadro para Asignación de Personal (CPE) y en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), según corresponda.*
- 2.12 *Respecto del cambio de línea de carrera, dicha medida no se encuentra regulada en el Decreto Legislativo N° 276 ni en las leyes especiales que regulan las diferentes disciplinas del campo de la salud.*
- 2.13 *Señalado lo anterior, la iniciativa legislativa no observa la normativa antes señalada que regula dichas acciones de personal.*

III. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, se formula observación al Proyecto de Ley N° 4278/2022-CR, Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente informe al Viceministerio de Hacienda, con el fin de que se continúe con el trámite respectivo.

Es todo cuanto tengo que informar. Atentamente,

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

Directora

Dirección de Gestión de Personal Activo

(...)"

4.5. Análisis costo beneficio

a) El contexto de la iniciativa

A la fecha de presentación de los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022 el contexto es que el Ministerio de Defensa tiene personal de la salud civil bajo los regímenes de los decretos legislativos 276 y 1057 así como a personal contratado por servicios no personales, de los cuales solo el Decreto Legislativo 276 tiene una normatividad específica para el desplazamiento del personal, el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera, sin embargo el número de plazas bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 son cada vez menos y su remuneraciones y beneficios son inferiores a las otorgados por el decreto legislativo 1057.

b) El objetivo de la propuesta

Los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022 tienen por objeto autorizar el cambio automático de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal auxiliar y técnico asistencial y administrativo del Ministerio de Defensa sujetos al régimen laboral del legislativo 276, a través de la conversión de plazas o la creación de nuevas plazas para dichos profesionales.

El texto sustitutorio, propone ampliar el objetivo y propone regular la movilidad interna del personal de salud civil del Ministerio de Defensa mediante ascenso (movilidad vertical), salarios (movilidad horizontal) y desplazamiento (movilidad espacial), incluyendo la promoción y cambio de grupo ocupacional, con la finalidad de permitir la movilidad interna entre las unidades ejecutoras de estas entidades y de esta forma promover el desarrollo integral, las aspiraciones y la promoción de puestos

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

de mayor nivel y responsabilidad, así como para cerrar la brecha existente de falta de personal de atención en las diferentes redes asistenciales de estas instituciones.

c) El contenido de los cambios

Las propuestas legislativas proponen una excepción al procedimiento establecido para cambio del grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de salud del Ministerio de Defensa, proponiendo que sea en forma automática sin en concurso previsto en el Decreto Legislativo 276, sin embargo, estas propuestas contravendrían la Constitución, dado que el ingreso a la Carrera Pública es por concurso.

El texto sustitutorio propone regular un procedimiento para el cambio automático de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de salud civil del Ministerio de Defensa que incluya a personal bajo los regímenes de los decretos legislativos 276 y 1057 así como a personal contratado por servicios no personales de cualquiera de las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa.

d) Identificación de los actores

Los sujetos involucrados como consecuencia de la aprobación de la presente ley son:

- Las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa.
- El personal de la salud que preste servicios en cualquiera de las unidades ejecutoras del Defensa.

e) Análisis

¿El efecto de este cambio en la legislación afectaría a las entidades, grupos y/o sujetos involucrados, como un impacto o corresponde a una transferencia económica entre estos?

1) Indicación del Impacto Específico

Las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa podrán contar con personal profesional, técnico y auxiliar que ya tenga vínculo laboral con dichas entidades, lo cual favorece su integración a la misma.

2) Indicación de la Transferencia Económica

Entre las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa no habrá ninguna transferencia económica, lo que habrá será trasferecia del personal profesional, técnico y auxiliar de una entidad a otra.

f) Presentación de Resultados

1) Impactos Económicos por actor involucrado

- Beneficios: El personal de la salud civil de las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa contarán con un mecanismo que les permita su desarrollo integral, sus aspiraciones y la promoción de puestos de mayor nivel y responsabilidad. Costos: Ninguna
- Beneficios: Las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa podrán cerrar la brecha existente de falta de personal de salud civil en las diferentes redes asistenciales de estas instituciones. Costos: Ninguno.

2) Transferencia económica por actor involucrado

- Beneficios: Las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa podrán cerrar la brecha existente de falta de personal de salud en las diferentes redes asistenciales de estas instituciones. Costos: Ninguna:

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

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** de los Proyectos de Ley 3621/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley de cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal asistencial del Ministerio de Defensa, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE REGULA LA MOVILIDAD INTERNA DEL PERSONAL CIVIL DE SALUD DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la movilidad interna del personal civil de salud del Ministerio de Defensa mediante ascenso (movilidad vertical), salarios (movilidad horizontal) y desplazamiento (movilidad espacial), incluyendo la promoción y cambio de grupo ocupacional, con la finalidad de permitir la movilidad interna entre las unidades ejecutoras de esta entidad y, de esta forma, promover el desarrollo integral, las aspiraciones y la promoción de puestos de mayor nivel y responsabilidad, así como para cerrar la brecha existente de falta de personal de atención en las diferentes redes asistenciales de estas instituciones.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable para el personal civil de salud bajo los regímenes de los decretos legislativos 276 y 1057, y para el personal de salud que haya sido contratado por el Ministerio de Defensa por servicios no personales por un tiempo mayor de dos años consecutivos y que continúe laborando.

Artículo 3. Autorización para el ascenso y cambio de grupo ocupacional

El Ministerio de Defensa, a través de sus unidades ejecutoras, antes de convocar a un concurso público de méritos abierto para el personal civil de salud, debe convocar a concurso de méritos transversal en el que pueda concursar únicamente el personal al cual se hace referencia en el artículo 2. Es nulo el concurso público de méritos abierto convocado sin haberse convocado previamente el concurso público de méritos transversal.

Al personal del Ministerio de Defensa que postule a un puesto de un grupo ocupacional o carrera diferente al de su contrato en dicho ministerio o en sus unidades ejecutoras, no se le exige los años de experiencia general o específica del grupo ocupacional o carrera al cual postula.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Artículo 4. Concurso público de méritos transversal

4.1. El concurso público de méritos transversal debe ser comunicado por la unidad ejecutora del Ministerio de Defensa al observatorio de recursos humanos en salud del Ministerio de Salud y publicado por este con una antelación no menor de siete días calendario. Todas las etapas del concurso deben realizarse en forma virtual.

4.2. La unidad ejecutora que convocó dicho concurso notifica a la entidad en la cual se desempeña el personal postulante que ganó el concurso para que esta efectúe, según corresponda, el desplazamiento respectivo, y para que deje sin efecto su contrato o para que lo dé por concluido o corte el contrato del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 o del Decreto Legislativo 728 o del Decreto Legislativo 1057, o el contrato de locación de servicios.

4.3. El nuevo régimen laboral del personal postulante ganador es aquel bajo el cual se convocó en el concurso al cual postuló.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de Defensa, reglamentará la presente ley en un plazo máximo de sesenta días hábiles contados desde su entrada en vigor y emitirá las directivas correspondientes para su aplicación, previa opinión favorable de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma virtual.

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

Lima, 16 de junio de 2023.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

LUNA GÁLVEZ, JOSÉ LEÓN
Presidente

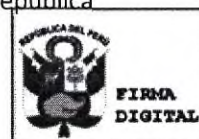
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2023 02:04:03-0500

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



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 14:08:20-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2023 15:57:05-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/06/2023 11:25:20-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/06/2023 13:17:23-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/06/2023 15:28:28-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/06/2023 18:34:21-0600



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/06/2023 17:57:14-0500

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 10:23:12-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 16:16:30-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 12:29:59-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 11:15:43-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 11:38:08-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHÉ Alfredo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 17:22:50-0500



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 recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Lima, 21 de junio de 2023

Oficio 615-2022-2023-TERG-CR

Dr. José LUNA GALVEZ

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Congreso de la República.

Presente. –

De mi especial consideración.

Por intermedio de la presente lo saludo y mediante la presente hago constar mi voto a favor del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3631/2022-CR y 4278/2022-CR, que proponen la Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Defensa.

Lamentablemente, problemas técnicos en la laptop, impiden que pueda firmar el dictamen de manera digital, que se aprobó en la Décima Novena Sesión Ordinaria del 16 de junio de 2023, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Sin otro particular quedo de usted.

Cordialmente.

TERG/gchm



TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

De: mesadeparteesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 22 de junio de 2023 17:31
Para: Isalazar@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: c405e37fa89e20e1bf8aba33bb65fb76.pdf;
99c3845764e286147c38f9f392c12235.pdf

[Solicitante]: Isalazar@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: SE REMITE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3631/2022-CR Y 4278/2022-CR, APROBADO EN LA 19° SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE FECHA 16 DE JUNIO DE 2023, CON LA APROBACIÓN DE LA DISPENSA DE LA LECTURA DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS. SE ADJUNTA OFICIO 615-2022-2023-TERG-CR DE LA CONGRESISTA TANIA RAMÍREZ GARCÍA CONSIGNANDO SU VOTO A FAVOR. NO SE PUDO RECABAR FIRMAS DE CONGRESISTAS HUAMÁN CORONADO y CHIRINOS VENEGAS.

[Fecha]: 2023-06-22 17:30:44

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.