Proyecto de Ley N°.....4109/2022-CR

SIGRID BAZÁN NARRO

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma..... Hora 3:55 pm

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA

Los Congresistas miembros de Grupo Parlamentario Cambio Democrático, a iniciativa de la Congresista SIGRID BAZÁN NARRO, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESA DE REFORMA

Artículo Único. Alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Prohibición de modificar, transgredir o desnaturalizar la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma

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

SEGUNDA. Ineficacia de las opiniones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

Se deja sin efecto las opiniones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) contrarias a los alcances establecidos en el artículo único de la presente Ley.

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA

TERCERA. - Disposiciones para la aplicación de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma

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

Lima, de enero de 2023

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Ruth Luque

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a. Sobre las normas interpretativas

El artículo 102.1 de la Constitución Política ha establecido como atribución del Congreso de la República *"Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes"*.

En tal sentido, las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y le corresponde al poder legislativo emitirlas. El Tribunal Constitucional[1] ha señalado que este tipo de leyes se reconocen porque:

> *"...al promulgarlas el Legislador, generalmente, utiliza palabras como "interprétese", "aclárese" o "precísese". **El objetivo de una norma interpretativa es eliminar la ambig**üedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico. Así, ambas normas -la interpretada y la interpretativa- están referidas a la misma regulación; por consiguiente, la norma interpretativa debe regir desde la entrada en vigencia de la norma interpretada."* (El resaltado es nuestro)

En el presente caso, resulta necesario emitir una ley que precise los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

b. Problemática abordada por el proyecto de ley

Existe controversia respecto a los alcances de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, promulgada por el Congreso de la República y publicada en el Diario el Peruano el 19 de febrero de 2021, que posteriormente fue modificada por la Ley 31549.

---

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 002-2006-PI, fundamento jurídico 20.

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA

La referida disposición señala lo siguiente:

> *"DÉCIMA. Personal de suplencia de EsSalud*
> *El personal de salud en condición de suplencia a plazo fijo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 del Seguro Social de Salud (EsSalud), que mantenga vínculo laboral por dos años continuos o tres discontinuos y haya ingresado a la entidad mediante concurso público, pasa a contrato a plazo indeterminado en el mismo régimen".*

La controversia guarda relación con la determinación del sentido jurídico del término "personal de Salud", señalado en la precitada ley. Así, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), a solicitud del Seguro Social de Salud (ESSALUD) emite el Informe Técnico 002249-2022-SERVIR-GPGSC, de fecha 2 de noviembre de 2022, concluye que:

> *"El alcance de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada mediante Ley N° 31549, está dirigido al personal de salud, entendiéndose que comprende a los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar de la salud, de conformidad con lo expuesto en los numerales desde el 2.9 al 2.12 del presente informe. Siendo que,* ***el personal administrativo no se encuentra comprendido en los alcances de la citada disposición****".* (el resaltado es nuestro).

Posteriormente, SERVIR emite el Informe Técnico 002566-2022-SERVIR-GPGSC, de fecha 28 de noviembre de 2022, que concluye lo siguiente:

> *"El alcance de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31125, modificada mediante Ley N° 31549, está dirigido al* ***personal de salud****, e****ntendiéndose que comprende a los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar de la salud****, de conformidad con lo expuesto en los numerales desde el 2.9 al 2.12 del presente informe. Siendo que,* ***el personal administrativo no se encuentra comprendido en los alcances de la citada disposición****."* (el resaltado es nuestro).

De la lectura de los precitados informes, se desprende que SERVIR interpreta equivocadamente el término ***"personal de salud"*** contenido en la Décima Disposición

Complementaria Final contenida en la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, en el sentido de que solo alcanza a los profesionales de la salud, al personal técnico y auxiliar de la salud de ESSALUD y no al personal administrativo de ESSALUD.
Esta interpretación vulnera el derecho constitucional a la igualdad, de todo el personal de salud vinculado con la prestación del servicio de salud a favor de los asegurados del ESSALUD.

c. Vulneración del derecho a la igualdad

A nivel internacional, el derecho a la igualdad ha sido desarrollado en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

> *"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

De igual forma, en su artículo 7, se señala que:

> *"Todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la Ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esto Declaración y contra toda provocación a tal Discriminación ".*

Por otro lado, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también contempla el principio de igualdad de la siguiente forma:

> *"Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la Ley. A este respecto, la Ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".*

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que[2]:

---

[2] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA DÉCIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 31125, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y REGULA SU PROCESO DE REFORMA

> *"...el derecho a la pensión se funda también en el valor de igualdad, que tiene como objetivo la protección de un colectivo concreto, el de los pensionistas que, por determinadas razones de edad, sexo o situaciones sociales, físicas, económicas, se encuentra en una situación de desventaja que es necesario compensar en el marco del Estado social y Democrático de Derecho configurado por nuestra Constitución".*

A nivel constitucional, el principio/derecho de igualdad, es reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú. Así, la igualdad debe entenderse – señala Gutiérrez Camacho[3] - como una aspiración normativa, un estándar básico del contenido de la dignidad humana, apunta al reconocimiento de una equivalente dignidad atribuible a toda persona – minimun de humanidad respecto del cual no cabe distinciones-, que es merecedora de una especial protección frente a otros entes y bienes existentes.

Por otro lado, el derecho a la igualdad también ha sido desarrollado por nuestra jurisprudencia constitucional[4] mediante dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas, establece que la norma debe ser aplicada por igual a quienes se encuentran en la misma situación descrita en el supuesto de hecho de la norma; la segunda, se refiere a que el texto propio de la ley, no puede contener diferencias irrazonables que afecten la situación jurídica de una persona.

En atención a lo expuesto, en el presente caso se evidencia una afectación abierta al derecho a la igualdad que le corresponde al personal de salud del Seguro Social de Salud, entendiéndose como profesionales de salud, personal auxiliar y técnico de salud y personal administrativo. A partir de esta la aclaración jurídica presentada en esta iniciativa legislativa, se pretende corregir un trato desigual entre el personal que labora en el Seguro Social de Salud, quienes son beneficiarios de la protección jurídica

---

[3] GUTIERREZ CAMACHO, Walter; SOSA SACIO, Juan Manuel. La Constitución Comentada. Lima. Gaceta Jurídica, Tercera Edición, 2015, p. 104.

[4] Fundamento 60 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0048-2004-PI/TC del 01/04/2005.

establecida en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

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

La presente iniciativa legislativa no impacta de manera negativa en la legislación nacional, al contrario, precisa cómo debe entenderse el término "*personal de salud*" contenido en la Décima Disposición Complementaria Final contenida en la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, promulgada por el Congreso de la República y publicada en el Diario el Peruano el 19 de febrero de 2021, que posteriormente fue modificada por la Ley 31549.

Más aún, otorga seguridad jurídica tanto para los trabajadores como para ESSALUD, en tanto ya no caben interpretaciones distintas respecto al sentido de la Décima Disposición Complementaria Final contenida en la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En relación a los costos de la presente iniciativa legislativa, esta no genera costos económicos o gastos adicionales al erario nacional por cuanto solo precisa los alcances de una ley que actualmente se encuentra vigente. Por el contrario, los beneficios de la misma son altos, en tanto permite solucionar un trato desigual entre los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar de la salud de ESSALUD y el personal administrativo de la misma entidad, de cara la Décima Disposición Complementaria Final contenida en la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma. De esta manera, esta iniciativa legislativa contribuye adecuadamente en la prestación del servicio de salud para todos los asegurados del Seguro Social de Salud (ESSALUD).

Cabe precisar que, si bien la presente iniciativa legislativa ha establecido un plazo para la implementación de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, esto no debería representar un desbalance en el Seguro Social de Salud en tanto se trata de una medida implementada originalmente en febrero de 2021 y posteriormente modificada en agosto de 2022.