CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 FEB. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:23 p.m.

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

El **Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú**, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

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

Artículo 1°.- Objeto de la ley

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

Articulo 2.- Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable al personal asistencial y administrativo de los diferentes grupos ocupacional: auxiliar, técnico y profesional, quienes pertenecen a los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276 Ley de

bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público y del Decreto Legislativo N° 728, Ley de competitividad y productividad laboral de ESSALUD.

Articulo 3.- Reconversión de cargos y plazas

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

Articulo 4.- Autorización para el cambio de grupo ocupacional

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

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

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

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

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

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

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

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ROBERTO NELBERT SANCHEZ PALOMINO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **febrero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4217/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1 Antecedentes

Mediante Ley 27056, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud. Posteriormente, se creó el Seguro Social de Salud (ESSALUD) ente encargado de las prestaciones de salud a los asegurados y sus derechohabientes.

Se hala adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y cuenta con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable. Asimismo, comparte responsabilidad con el Ministerio de Salud en la formulación de lineamientos generales. Se halla vinculado al Ministerio de Economía y Finanzas a través del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE que autoriza su presupuesto anual.

En adición, se tiene como antecedente que, con fecha 25 de febrero del 2004 se celebró adenda al acta de compromiso suscrita el 23 de octubre del 2003 entre ESSALUD y la Federación Centro Unión De Trabajadores Del Seguro Social (FEDCUT). En dichos documentos se toman acuerdos con relación al cambio de grupo ocupacional de auxiliares, técnicos y profesionales para desempeñar funciones en cargos de mayor nivel que beneficien a trabajadores asistenciales y administrativos.

Asimismo, la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 235-PE-ESSALUD-2009 de fecha 12 de mayo de 2009 aprueba los Acuerdos contenidos en el Acta de Compromiso 2009 entre ESSALUD y la FED CUT)[1].

Es así que, actualmente se desarrolla el proceso de promoción y/o progresión de la carrera en los grupos ocupacionales auxiliar, técnico y profesional administrativos y asistenciales, considerado plazas vacantes y presupuestadas, y el sentir de la presente norma, es el cerrar la brecha negativa, mediante la creación, autorización y/o habilitación presupuestal de un porcentaje en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y consecuente modificación del cuadro de asignación de personal (CAP) con el fin de cerrar la brecha negativa de personal.

Ahora bien, con relación a la promoción interna y la progresión de la carrera el Tribunal constitucional[2]l se ha pronunciado, estableciendo que, el acceso a la función pública es un derecho fundamental cuyo contendido se halla

[1] Dicha Resolución establece en su numeral 12 que "ESSALUD comunica que implementará un proceso de promoción a partir del mes de junio de 2009, donde se establece disposiciones sobre el acceso de los trabajadores a plazas vacantes de profesionales, para el personal auxiliar y técnico, así como los profesionales de menor nivel a Profesional 2, tanto asistenciales como administrativas de la Institución.
[2] Sentencia 1041/2020 recaída en el Expediente 00011-2020-PI/TC, fundamento 77

desarrollado en las siguientes facultades: Acceder o ingresar a la función pública, ejercerla plenamente, ascender en la función pública y contar con condiciones iguales de acceso[3]. Con relación a estas facultades se señala que garantizan la participación en la función pública, éste tiene como principio consustancial, el mérito, el cual posee dos dimensiones: la evaluación del acceso a la función pública y el criterio determinante para la progresión de la carrera[4].

Un aspecto que ha desarrollando la referida sentencia, es el ascenso como contenido del derecho a acceder a la función pública, en virtud a que el ejercicio pleno de la función pública y el ascenso componentes de la participación en la función pública como bien jurídico protegido[5]. En ese orden, mediante la sentencia 0008-2005-PUTC, se sostiene que: "*el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador*[6]". Conviene señalar que mediante sentencia[7] del Tribunal sostuvo que mediante el artículo 40 de la Constitución se "*delega en el legislador ordinario la facultad para organizar la carrera administrativa, precisando que mediante ley se establecerán las reglas para el ingreso a la misma y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos*". Ello supone según el propio TC la preexistencia de plaza vacante y de disponibilidad presupuestal, sin los cuales se imposibilita su ejecución.

Conviene señalar que: el artículo 11 de la Ley 27056 define cuales son los recursos con los que cuenta ESSALUD[8] que en su último párrafo dispone que conforme al artículo 12 de la Constitución, "*los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles*[9]". La sentencia del Tribunal Constitucional indica que "*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*

---

[3] Funciones desarrolladas mediante Sentencia 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-AI

[4] Sentencia 1041/2020 recaída en el Expediente 00011-2020-PI/TC, fundamento 78 y 79

[5] Ibíd., fundamento 83

[6] Fundamento 44 de la sentencia 0008-2005-PUTC

[7] Fundamento 3 de la sentencia 3446-2004-PA/TC

[8] Los recursos que detalla el artículo 11 de la Ley 26790 son: 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,

[9] Artículo 12 de la Constitución Política del Perú.

pago o cobertura de beneficios acorde con el principio-derecho de dignidad, reconocido por el artículo 1 de la Norma Fundamental[10]".

4.2 Sobre la progresión de la carrera

La progresión en la carrera administrativa es un derecho laboral establecido por la Autoridad Nacional de Servicio Civil[11], el cual permite al funcionario o servidor público tener movilidad al interior de la estructura del Estado.

Según describe SERVIR, esta movilidad puede concretarse a través del ascenso (movilidad vertical), mejora de salarios (movilidad horizontal) y desplazamiento (movilidad espacial).

Comporta interés para la presente iniciativa legislativa, la progresión en la carrera administrativa vinculada al ascenso del servidor público al nivel inmediato superior de su grupo ocupacional. Ello está definido en el artículo 16° del Decreto Legislativo N° 276 y el artículo 42° de su reglamento.

En ese orden, el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y su reglamento define que la carrera administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles. En dichas disposiciones define a los grupos ocupaciones como categorías utilizadas para organizar a los servidores en virtud de su formación, capacitación o experiencia reconocida, y en adición a ello, clasifica a los grupos ocupacionales en profesional, técnico y auxiliar.

Como se aprecia, el cambio de grupo ocupacional del servidor una forma de progresión en la carrera y ello está definido en los artículos 10 y 11 del Decreto Legislativo 276[12]. La norma reglamentaria, el artículo 60[13] del Decreto Supremo N° 005-90-PCM que establece el principio de garantía al nivel alcanzado y a la especialidad adquirida derivados del cambio de grupo ocupacional. Y,

---

[10] (Sentencia 0014-2007-AI/TC, fundamento 31

[11] Resolución Nº 001301-2021-SERVIR/TSC-Primera Sala; Del ascenso en la carrera administrativa,

[12] 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 decimosegundo; al Grupo Auxiliar, los siete (7) niveles inferiores.

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.

[13]Decreto Supremo Nº 005-90-PCM, 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.

asimismo, el artículo 61[14] prescribe los requisitos para aplicar al referido cambio ocupacional.

Debe advertirse que, el cambio de grupo ocupacional procede es a petición expresa del servidor, cuando existe una plaza vacante en el nivel al que postula. En esa virtud, un proceso de promoción interna eficiente debería permitir que se disponga de un presupuesto que permita habilitar dichas plazas, considerando el requerimiento y la necesidad de la institución.

4.2 Sobre la situación de la progresión de la carrera en ESSALUD

A junio del año 2022, el 36,1%, ósea **12 millones 095 mil 959 de la población del país está asegurada en EsSalud.** De ellos, 6 millones 152 mil 582 son hombres y 5 millones 943 mil 377 mujeres, por tipo de asegurado, 7millones 327 mil 369 son afiliados titulares y 4 millones 768 mil 590 derechohabientes, que representan el 60,6% y 39,4% respectivamente.

ESSALUD tiene 30 **redes asistenciales** a nivel nacional y cuenta con un total de 400 establecimientos entre **hospitales** nacionales, policlínicos y establecimientos especializados de salud, ubicados estratégicamente a lo largo y ancho del Perú, a fin de satisfacer la gran demanda de salud existente entre la población asegurada y no asegurada.

Asimismo, dispone de 9,945 camas hospitalarias, de las cuales 456 están destinadas para atender casos críticos en las unidades de cuidados intensivos.

[14] Artículo 61.- Para postular al cambio de grupo ocupacional el servidor deberá cumplir previamente con los requisitos siguientes: a) Formación general; b) Tiempo mínimo de permanencia en el nivel de carrera; c) Capacitación mínima; y d) Desempeño laboral.

Cuadro de Personal por Función y Grupo Ocupacional

(NO SE CONSIDERA CAS COVID)

	Administrativo				Asistencial				
	D.Leg. 276	**D.Leg. 728**	**CAS Regular**	**Sub Total**	**D.Leg. 276**	**D.Leg. 728**	**CAS Regular**	**Sub Total**	Total personal
Ejecutivos	104	1,311		**1,415**	247	1,078		**1,325**	**2,740**
Profesionales	631	1,169	104	**1,904**	5,746	23,875	3,067	**32,688**	**34,592**
Técnicos	1,389	3,062	78	**4,529**	1,520	7,373	1,480	**10,373**	**14,902**
Auxiliares	114	386	24	**524**	221	897	142	**1,260**	**1,784**
Total	**2,238**	**5,928**	**206**	**8,372**	**7,734**	**33,223**	**4,689**	**45,646**	**54,018**

FUENTE: PLANILLA ESSALUD

Entre 16, 686 trabajadores, (14,902 técnicos y 1,784 auxiliares) el 30 % han obtenido un Título Universitario, por lo que serían beneficiados un promedio de 5,006 trabajadores de ESSALUD

Los beneficios de esta Ley será disminuir la brecha negativa de profesionales asistenciales y administrativos que necesita el Seguro Social de Salud (ESSALUD), con personal profesional existente de trabajadores nombrados y contratados a plazo indeterminado para atender asistencial y administrativamente de manera más eficaz y eficiente a los más de 12 millones de asegurados, mejorando la calidad de atención a corto y largo plazo.

Se debe tener en consideración que ESSALUD atraviesa, momentos difíciles a consecuencia directa de COVID-19, pandemia que afecto los servicios de salud y tiene déficit de recursos humanos y que es necesario que el personal se encuentre motivado por lo es necesario considerar medidas que beneficien a los trabajadores, como esta propuesta excepcional de cambio ocupacional a estos profesionales, auxiliares, técnicos profesionales asistenciales, siempre cumpliendo los requisitos: - Título Profesional - Colegiatura y habilitación profesional vigente - SERUM concluidos - Tiempo

mínimo de 01 año consecutivo en un cargo. - Tener acumulado de forma interrumpida o ininterrumpida no menos de cuatro (04) años de servicio, bajo cualquier modalidad de contrato (régimen CAS, 728 y 276)

ESSALUD en el futuro seguirá creciendo su población asegurada, debiendo implementarse con mayor infraestructura y lógicamente necesitará más personal

Sobre la relación de la Tasa de Crecimiento de Asegurados con el Producto Bruto Interno, 2006-2021, tenemos que según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el PBI y el empleo en el Perú han mantenido una relación directa, alcanzando tasas de **crecimiento promedio de 5,0% y 5,1%, respectivamente**". Considerando, que el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) es importante en el crecimiento de la economía, pues refleja el aumento de la actividad económica, se relacionó el PBI con el crecimiento de asegurados en EsSalud, ello, no significa que existe otros factores, como el consumo, inflación, inversión, entre otros, que influyen en la generación de empleo formal.

IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta no modifica ni se contrapone con la normativa vigente, sino que reconoce los principios constitucionales de igualdad laboral y de oportunidades en el trabajo, y de igual función e igual remuneración en los servicios de la Red Asistencial, con la finalidad de mejorar las condiciones al aplicar el cambio de grupo ocupacional a los auxiliares, técnicos profesionales asistenciales que laboran en los hospitales, y centros asistenciales que pertenecen a las Redes Asistenciales de ESSALUD a nivel nacional.

La iniciativa legislativa autoriza la promoción interna y/o la progresión de la carrera administrativa, a través del cambio de nivel, cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, reconversión de plazas al grupo ocupacional profesional asistencial y administrativo, para lo cual es de aplicación al personal asistencial y administrativo de los diferentes grupos ocupacional: auxiliar, técnico y profesional, quienes pertenecen a los regímenes laborales del Decreto Legislativo N° 276 Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público y del Decreto Legislativo N° 728, Ley de competitividad y productividad laboral.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Los costos que genera la iniciativa legislativa hacen parte están alineados al último párrafo del artículo 8 de la Ley 26790 dispone que, de conformidad con el artículo 12 de la Constitución, establece que los recursos de ESSALUD son intangibles y "sólo pueden ser empleados en la administración, producción, generación de infraestructura y otorgamiento de prestaciones. En ese sentido, la promoción interna y la progresión en la carrera son una base para otorgar prestaciones de salud adecuadas, el cual es un beneficio concreto que la presenta iniciativa legislativa genera.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se vincula a la Undécima Política de Estado sobre "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación" referida a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; y asimismo, la Vigésimo Cuarta Política de Estado sobre "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo", referida a disponer de normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo