Proyecto de Ley N° 4399 / 2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESISTA LUIS RAÚL PICÓN QUEDO

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 15:45

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL PAGO INMEDIATO Y TOTAL DE LA BONIFICACIÓN EXTRAORDINARIA POR LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19, CONFORME AL DECRETO DE URGENCIA 026-2020

Por iniciativa del Congresista **LUIS RAÚL PICÓN QUEDO**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA LEY SIGUIENTE

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL PAGO INMEDIATO Y TOTAL DE LA BONIFICACIÓN EXTRAORDINARIA POR LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19, CONFORME AL DECRETO DE URGENCIA 026-2020

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública el pago total e inmediato de la bonificación asignada por emergencia sanitaria concedidos al personal de salud conforme al Decreto de Urgencia 026-2020, mediante su declaración de interés nacional y necesidad pública, con la finalidad de proteger al personal de salud y reconocer los compromisos del Estado.

Artículo 2. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declarase de interés nacional y necesidad pública el cumplimiento efectivo e inmediato del pago total de los bonos otorgados en contexto de emergencia por la pandemia producida por el COVID-19, conforme a lo establecido en el Decreto de Urgencia 026-2020, Decreto de urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (Covid-19) en el territorio nacional.

LPQ/afg

Artículo 3. Acciones de coordinación.

El Ministerio de Salud coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de efectuar modificaciones presupuestarias que permitan cumplimiento efectivo del pago de los bonos por emergencia sanitaria conforme al Decreto de Urgencia 026-2020.

Lima, 22 de febrero de 2023

LPQ/afg

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

Con Decreto Supremo Nº 008-2020-SA se declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa (90) días calendario, por la existencia del COVID- 19, la cual es prorrogada por los Decretos Supremos Nº 020-2020-SA, Nº 027-2020-SA, Nº 031-2020-SA, Nº 009-2021-SA, Nº 025-2021-SA, Nº 003-2022-SA y Nº 015-2022-SA. Siendo que, hace unos días se acaba de dictar el Decreto Supremo Nº 003-2023-SA, que amplia por un plazo de 90 días calendario, a partir del sábado 25 de febrero del 2023, la emergencia sanitaria declarada en el país debido a la pandemia del COVID-19.

Con fecha 15 de marzo del 2020 se emite el Decreto de Urgencia 026-2020, Decreto de urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (Covid-19) en el territorio nacional, el mismo que señala en el numeral 4.1 de su artículo 4, que:

> Autorizase, de manera excepcional, **el otorgamiento de una bonificación extraordinaria a favor del personal al que se hace referencia en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo Nº 1153**, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, y del personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los Gobiernos Regionales, así como las demás entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del referido Decreto Legislativo que presten servicios de alerta y respuesta en el marco de la existencia del COVID-19 en las Unidades de Cuidados Intensivos, Hospitalización o aquellos que realicen vigilancia epidemiológica y las visitas domiciliarias a los pacientes que reciben atención ambulatoria. **La referida**

bonificación se entrega durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y hasta treinta (30) días posteriores al término de su vigencia, y no tiene carácter remunerativo, compensatorio, ni pensionable y no está sujeta a cargas sociales.

La norma es totalmente clara al señalar que la referida bonificación se entregará durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y hasta treinta (30) días posteriores al término de su vigencia, es decir, actualmente según el Decreto Supremo Nº 003-2023-SA, la fecha de vencimiento de la prórroga de la emergencia sanitaria es hasta el 25 de mayo del 2023 y si a esta fecha le sumamos los 30 días posteriores que establece el decreto de urgencia, tenemos que se debería pagar la referida bonificación hasta el mes de junio del 2023.

A pesar de la literalidad de la norma respecto a la temporalidad del pago de los bonos, el Estado incumplió con efectuar los pagos. Este incumplimiento se agrava cuando se observa que los beneficiarios de los bonos son personal de salud y se otorgan precisamente por este concepto: la emergencia sanitaria. Y es que los bonos coadyuvarían a la generación de ingresos para el personal de salud y en otros casos para la subsistentes misma, por lo que su incumplimiento pone en grave peligro derechos como la vida y la salud.

Por lo expuesto, podemos evidenciar la verdadera necesidad para que se proceda con el pago de los bonos, el mismo que, como hemos demostrado, cuenta con base legal y es de justicia.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Dado que los bonos objetos del presente proyecto que se pretenden reconocer datan del año 2020, efectuaremos una búsqueda en el periodo parlamentario complementario 2020 – 2021 y en el presente periodo parlamentario 2021 – 2026.

De la revisión de los proyectos de ley dictados durante el periodo parlamentario complementario 2020 – 2021, podemos observar que no existe ningún proyecto

de ley igual al nuestro, en el que se proponga reconocer el pago total de los bonos por emergencia sanitaria concedidos al personal de salud conforme al Decreto de Urgencia 026-2020, mediante su declaración de interés nacional y necesidad pública, con la finalidad de proteger al personal de salud y reconocer los compromisos del Estado.

De la revisión de los proyectos de ley dictados durante el presente periodo parlamentario 2020 – 2021, podemos observar que no existe ningún proyecto de ley igual al nuestro, en el que se proponga reconocer el pago total de los bonos por emergencia sanitaria concedidos al personal de salud conforme al Decreto de Urgencia 026-2020, mediante su declaración de interés nacional y necesidad pública, con la finalidad de proteger al personal de salud y reconocer los compromisos del Estado.

El presente proyecto de ley constituye una propuesta nueva sin antecedentes legislativos debido a que se presenta respecto al pago de bonos otorgados al personal de salud durante el año 2020.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto de Urgencia 026-2020, Decreto de urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (Covid-19) en el territorio nacional

IV. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Que, con fecha 4 de abril de 2020 se emite el Decreto Supremo N°068-2020-EF, Aprueban monto oportunidad de la entrega procedimientos para la identificación de los beneficiarios y criterios para el otorgamiento de la bonificación extraordinaria a favor del personal de la salud dispuesta en el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 026-2020, según lo regulado en el numeral 2.2 del artículo 2 de la referida norma, se dispone que:

El pago de la bonificación extraordinaria **es mensual y se otorga de manera excepcional durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria** a nivel nacional y hasta treinta (30) días posteriores al término de la misma.

En base a la aplicación de un proceso hermenéutico, guiado por el principio de interpretación sistemática, interpretando el Decreto de Urgencia Nº026-2020 junto al Decreto Supremo Nº068-2020-EF, vemos que el pago de la referida Bonificación Extraordinaria es mensual y que se otorga de manera excepcional ciñéndose al contexto de vigencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y hasta treinta (30) días posteriores al término de la misma, es decir, hasta noviembre del 2022.

Que es importante tener en cuenta también que, ulteriormente, mediante Decreto de Urgencia Nº053-2020 se modificó el artículo 4º del Decreto de Urgencia Nº026-2020, incorporándose como beneficiarios de la mencionada Bonificación Extraordinaria al personal administrativo de los regímenes laborales del Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y el Decreto Legislativo Nº 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Que, el Decreto de Urgencia N°069-2020 precisa que, en atención a la vigencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante el Decreto Supremo Nº 008-2020-SA y su prórroga, que dicho pago se considera a partir de la vigencia del Decreto de Urgencia Nº 026-2020, y se efectúa de manera mensual a partir de la vigencia del Decreto de Urgencia Nº053-2020 y hasta treinta (30) días posteriores al término de la vigencia de la declaratoria de la Emergencia Nacional.

Que, los organismos involucrados en cumplimiento del Decreto de Urgencia 026-2020 y las demás normas referidas, han venido pagando la referida bonificación extraordinaria de manera mensual a la totalidad de beneficiarios, sin embargo, solo lo hicieron **hasta el mes de diciembre del año 2020**, fecha en la que se dejó de efectuar el pago; posteriormente, mediante Decreto de Urgencia 020-2021, se efectúo el pago de una bonificación extraordinaria por concepto de

exposición al riesgo de contagio por COVID-19, la misma que se entregó por el plazo de dos meses (febrero y marzo); sin embargo, nótese que esta bonificación es totalmente diferente a la contemplada en el Decreto de Urgencia 026-2020 y las demás normas referidas, razón por la cual no podría tratar de confundirse, y menos podría servir de argumento suficiente para justificar la paralización del pago de la bonificación extraordinaria reconocido por el Decreto de Urgencia N°026-2020. Lo contrario, supondría una vulneración del principio de progresividad y no regresividad de los derechos laborales y, además, del principio de legalidad, dado que, hasta la fecha el Decreto de Urgencia N°026-2020 está vigente.

Además, debe tenerse presente que el mismo Decreto de Urgencia 020-2021 reconoce en su artículo 7, que:

> Autorizase una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, hasta por la suma de S/ 137 489 040,00 (CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUARENTA Y 00/100 SOLES), a favor del Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas y veinticinco (25) Gobiernos Regionales, para financiar el otorgamiento de la bonificación extraordinaria del personal de los referidos pliegos, autorizada en el marco del artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 026-2020, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas

Corroborándose lo que venimos sosteniendo, que el otorgamiento de esta bonificación extraordinaria se encontró vigente y presupuestada durante todo el año fiscal 2021 y tampoco se pagó.

Siendo que, el texto normativo el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto de Urgencia N°026-2020 es claro y preciso al señalar que la referida bonificación se entrega **durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria** a nivel nacional y hasta treinta (30) días posteriores al término de su vigencia y habiéndose

terminado recién en octubre la emergencia sanitaria, corresponde que se dé cumplimiento a la norma y se efectúen los pagos adeudados del referido bono hasta el mes de noviembre del presente.

1. **La eficacia y eficiencia de las normas legales**

   Conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Exp. N° 0168-2005-PC/TC de acuerdo a los artículos 3°, 43°, y 45° de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos.

   Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas, surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del Pleno o reconocimiento por parte del Estado y la disposición de pagó inmediato de los bonos contemplados en la norma.

2. **Aplicación del principio de progresividad y no regresividad**

   A su vez, en referencia al principio de progresividad debe tenerse presente que, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que:

   > "Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (...)".

   En ese mismo sentido, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece que:

> "(...) cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"

La Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra Carta Política señala que: "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú". Es decir, las normas supranacionales antes citadas referidas a la progresividad de los derechos tienen plena vigencia en nuestro país.

Por los motivos expuestos, se debe reconocer y disponer el pago total e inmediato de la Bonificación Extraordinaria prevista en el D.U Nº026-2020 a favor del Personal de Salud a nivel nacional. Esta bonificación fue fijada mediante Decreto Supremo Nº068-2020-EF en un monto de Setecientos Veinte soles (S/720.00) mensuales y que debe otorgarse durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y hasta treinta (30) días posteriores al término de su vigencia, es decir, hasta el mes de noviembre de 2022.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

- **Análisis económico (Impacto presupuestal)**

  Nuestra propuesta legislativa no irroga gasto o egreso alguno al erario nacional, dado que, no crea, orienta ni regula potestades que impliquen un incremento de gasto público por parte de las entidades públicas, tampoco otorga beneficios o privilegios a diversos sectores, así como tampoco dispone la contratación bienes o servicios. Por el contrario, nuestro proyecto busca declarar de interés nacional y necesidad pública el pago de la bonificación extraordinaria al personal de salud, conforme al Decreto de Urgencia 026-2020.

- **Identificación de sectores que se beneficiarán**

  - **El Estado:** Al cumplir con sus compromisos dictados en norma con rango de ley va a generar confianza en su población y logrará proteger la vida y salud del personal de salud beneficiarios.
  - **La sociedad:** Nuestro personal de salud a nivel nacional serán los principales beneficiarios, ya que verán cumplido lo que por derecho les corresponden, y de esta forma el personal de salud podrá contar con ingresos que les permita velar por sus principales derechos como el derecho a la vida y salud.

- **Identificación de los sectores que se perjudicarán**

Nuestro proyecto de ley no causa ningún perjuicio algún sector social, por el contrario, tal y como hemos explicando su incidencia es positiva para nuestro Estado, sociedad y en especial para el personal de salud, quienes durante la pandemia arriesgaron sus propias vidas y salud a fin de brindar atención al paciente.

- **Efectos monetarios y no monetarios**

La presente iniciativa legislativa no genera efectos monetarios al tratarse una propuesta de carácter declarativo.

EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa no vulnera la Constitución, ni el ordenamiento jurídico vigente, su finalidad es exhortar al Poder Ejecutivo para que dentro de su política de Estado en el sector Salud, reconozca y disponga el pago inmediato y total de la bonificación extraordinaria otorgada al personal de salud por contexto de pandemia, conforme al Decreto de Urgencia 026-2020.

En tal sentido, se garantiza lo consagrado en la Constitución Política del Perú donde se establece en su artículo 23 que: El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.". A su vez, el artículo 24 de la Constitución es bastante explícito en reconocer el pago prioritario de los beneficios laborales, al contemplar: El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado II: Equidad y Justicia Social, en su objetivo N° 14 "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo", lo siguiente:

> *"Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del*

empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j)

fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.."[1]

De igual modo, guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado II: Equidad y Justicia Social, en su objetivo N° 28 "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial", lo siguiente:

"Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos

[1] Ídem

fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquélla; (d) consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz; (e) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; (h) garantizará la cobertura nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; e (i) fortalecerá las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales.."[2]

Finalmente, nuestra propuesta guarda concordancia con lo estipulado por la Agenda Legislativa.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2023 15:27:43-0500

[2] La negrita y subrayado tienen por finalidad poner énfasis en el texto relevante para nuestro proyecto.

LPQ/afg