



Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima, 08 de junio de 2020

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Opinión técnica sobre el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud.

Referencia : Correo electrónico 05 de junio de 2020

Mediante el documento de la referencia, la Oficina de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión técnica sobre el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud.

En tal sentido, se manifiesta lo siguiente.

I. Competencia de SERVIR

- 1.1. El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), el cual se divide en los siguientes subsistemas: planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y capacitación, así como gestión de relaciones humanas y sociales.
- 1.2. De esta manera, la presente opinión necesariamente se enmarca en las materias anteriormente mencionadas, toda vez que se emite como parte de la competencia legalmente atribuida a SERVIR y sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1. De la revisión de la presente iniciativa legislativa se advierte que esta contiene tres capítulos que proponen diversas acciones administrativas referidas a:
 - i. Capítulo I: Progresión en la carrera médica y de los profesionales de la salud mediante ascenso automático excepcional por años de servicios, en el marco de sus respectivas carreras profesionales.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 8USYR3I



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- ii. Capítulo II: Cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud comprendido dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 1153 y del personal administrativo, comprendido bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276.
 - iii. Capítulo III: Nombramiento de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales contratados en el Sector Salud que se encuentran excluidos de los alcances de la Ley N° 30957, Ley que autoriza el nombramiento progresivo como mínimo del 20% del personal de la salud que tenía vínculo laboral a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1153.
- 2.2. Asimismo, mediante su Disposición Transitoria Única establece que el personal de la salud contratado bajo locación de servicios y/u orden de servicios (servicios por terceros) en el Ministerio de Salud, EsSalud, Sanidad de las FF.AA. y PNP, deberá ser contratado directa e inmediatamente bajo el régimen CAS, mientras dure los procesos de incorporación bajo los Decretos Legislativos N°s 276 y 728.
- 2.3. De igual manera, contemplan dos disposiciones complementarias finales que proponen lo siguiente:
- a. La modificación del Decreto Legislativo 1153 a efectos de crear una nueva compensación económica por concepto de valorización priorizada ajustada por bonificación por puesto de salud pública en favor del personal técnico o auxiliar asistencial de la salud.
 - b. Establecimiento de criterios para la designación de Directores Regionales de la Salud o Gerentes Regionales de Salud y Directores de Hospitales.
- 2.4. Respecto del costo – beneficio, el Proyecto de Ley señala que la norma no irroga gasto alguno al erario nacional, financiándose con cargo al presupuesto institucional de cada entidad.

III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre el ascenso automático de profesionales de la salud por años de servicios

- 3.1. Previamente, debemos indicar que, mediante las Leyes N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2013¹, y Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2014², se autorizó al Ministerio de Salud, sus organismos públicos, los gobiernos regionales y al Instituto Nacional Penitenciario (INPE), para que durante los años 2013 y 2014, respectivamente, realicen procesos de progresión en la carrera médica y de ascenso automático por años de servicio de los profesionales de la salud no médicos, en el marco de sus respectivas carreras especiales.
- 3.2. Dicha autorización excepcional se dio como una acción afirmativa para impulsar el proceso de reforma del Sector Salud que inició en el año 2013, con la finalidad de reducir las brechas de personal de salud, así como el desarrollo de estrategias de reclutamiento y retención del personal, gestión de servicios de salud con prioridad en el primer nivel de atención, incremento de plazas para el SERUMS, Residentado Médico e Internado en ciencias de la salud, y la reactivación de la Escuela Nacional de Salud Pública.
- 3.3. De ello, se desprende que la presente medida legislativa no ha tenido en consideración las acciones y medidas afirmativas que el Poder Ejecutivo ha venido adoptando e implementando, a lo largo de

¹ Cuadragésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2013

² Centésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2014

estos años, en aras de llevar adelante el proceso de reforma del Sector Salud y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, que no solo involucra al Ministerio de Salud sino también a las demás instituciones prestadoras de este servicio, como el INPE, Fuerzas Armadas, EsSalud, entre otros.

- 3.4. Ahora bien, es menester advertir que las disposiciones contenidas en el Capítulo I, referido al ascenso automático por años de servicio, no guarda congruencia con el artículo 2° de la presente iniciativa legislativa, ni con las normas que regulan el régimen especial de los profesionales de la salud al servicio del Estado, como son: i) La Ley N° 23536 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 119-83-PCM, ii) Decreto Legislativo N° 1153 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2018-SA, y iii) las leyes que regulan cada especialidad de los profesionales de la salud.
- 3.5. De ahí que, si bien existen antecedentes normativos que permitirían el ascenso automático por años de servicio de los profesionales de la salud (médicos y no médicos), debe tenerse en consideración que el contexto actual no es similar al que originó la adopción de dicha medida, pues desde el año 2013 hasta la actualidad, muchas entidades del Sector Salud han venido realizando múltiples procesos de ascenso para su promover la progresión en la carrera de su personal de la salud (profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud)³, ello en observancia de las reglas establecidas que rigen el ascenso y progresión en la carrera, esto es, que se realice por concurso de méritos y que exista una plaza vacante y presupuestada, conforme a lo previsto por la Ley N° 23536 y su Reglamento⁴. Esta situación no ha sido considerada por la presente iniciativa legislativa, por tanto, carecería de sentido la aprobación de dicha medida.
- 3.6. De otro lado, cabe agregar que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019 (en adelante, LPSP 2019) y el Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el año 2020 (en adelante DU 014-2019), contemplan la figura del ascenso o promoción del personal⁵; en consecuencia, las entidades públicas podrán efectuar sus concursos internos de méritos para ascenso o promoción, debiendo tener en cuenta, previamente a la realización de dicha acción de personal, la existencia de plaza vacantes debidamente presupuestadas⁶ y la restricción prevista en el literal b) de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (en adelante TUO LGSNP)⁷, referida a la prohibición de recategorización y/o modificación de plazas que se orienten al incremento de remuneraciones, por efecto de la modificación del CAP y/o PAP.

Sobre el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera personal de la salud

- 3.7. Respecto del **cambio de grupo ocupacional del personal de la salud**, el artículo 60° del Reglamento de la Carrera Administrativa dispone que este se realiza respetando el principio de garantía del nivel

³ Durante el 2018, se realizaron procesos de ascenso de profesionales de la salud medios en el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, Hospital de Barranca Cajatambo, Hospital María Auxiliadora, entre otros.

⁴ Artículo 20° de la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, y artículos 38°, 39° y 40° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-83-PCM.

⁵ Literal d) del numeral 8.1 del artículo 8° de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, y literal c) del numeral 8.1 del artículo 8° del Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020

⁶ Conforme al numeral 8.2 del artículo 8° de la Ley N° 30879 y el DU N° 014-2019, respectivamente, es requisito que las plazas o puestos a ocupar se encuentren aprobados en el CAP o CAP Provisional, registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, y que cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario; es decir, se requieren de plazas vacantes debidamente presupuestadas.

⁷ Disposición vigente, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440.



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

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^{(8) (9)}.

- 3.8. En vista que 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 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 de méritos¹⁰.
- 3.9. De este modo, la progresión bajo la modalidad de cambio de grupo ocupacional solo comprendería al personal que actualmente forma parte del grupo auxiliar asistencial, dado que la Ley N° 28561 no ha previsto para este grupo de servidores el cambio de grupo ocupacional profesional.

Lo señalado guarda congruencia con lo establecido por la Ley N° 23536 respecto de que el ingreso a la carrera de profesionales de la salud se efectúa por concurso público de méritos. Por tanto, el personal técnico y auxiliar asistencial se encuentran excluidos de la carrera especial de los profesionales de la salud, por ello la incorporación a dicho régimen especial significará un **cambio de línea de carrera** y no un cambio de grupo ocupacional como erróneamente plantea la propuesta normativa.

- 3.10. Respecto de los profesionales de la salud, ni la Ley N° 23536 ni su Reglamento (vigentes desde el 26.12.1982 y 01.01.1983, respectivamente), ni los cuerpos normativos emitidos para cada una de las carreras profesionales de la salud, contemplan un cambio de línea de carrera; más aún cuando disponen que los profesionales de la salud constituyen las respectivas líneas de carrera, ingresando solo por concurso de méritos, en la condición de nombrado y en el nivel inicial de su respectiva línea de carrera.
- 3.11. De esta manera, el cambio de línea de carrera no es un supuesto regulado en la carrera especial de salud, normada por Ley N° 23536, ni en el régimen del Decreto Legislativo N° 276.

De la modalidad de cambio de línea de carrera del personal administrativo a asistencial

- 3.12. En primer lugar, es necesario distinguir al personal que labora en el Sector Salud: i) Profesionales de la salud, ii) Técnicos y auxiliares asistenciales, que desarrollan funciones y/o actividades bajo la supervisión de los profesionales de la salud o de manera conjunta; y, iii) Personal administrativo.
- 3.13. Así pues, el personal administrativo del Sector Salud no desempeña funciones de carácter asistencial sino más bien realizan actividades y/o labores que sirven de apoyo para la realización de las funciones que desempeña el personal de la salud (profesionales médicos, no médicos, técnicos y auxiliares

⁸ Artículos 60° y 61° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

⁹ Artículos 62°, 63°, 64° y 65° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

¹⁰ Artículo 16° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y parte final del artículo 42° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

asistenciales) en los servicios de salud pública o en los servicios de salud individual¹¹, conforme prevé el Decreto Legislativo N° 1153.

Es así que, para desempeñarse como trabajador administrativo, incluso en el Sector Salud, no se requiere tener formación como profesional, técnico o auxiliar de la salud, sino cumplir con el perfil para dicho puesto, para lo cual, y dependiendo de las labores a desempeñar se requerirá de otras profesiones para realizar las actividades propias de la administración interna de la entidad o para prestar apoyo en el cumplimiento de las funciones sustantivas que realiza el personal de la salud en los servicios de salud pública o en los servicios salud individual.

- 3.14. De este modo, los trabajadores administrativos del sector salud se encuentran bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, Ley de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, así como de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM, y actualmente se encuentran dentro de los alcances de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Consecuentemente, la progresión (ascenso y cambio de grupo ocupacional) del personal administrativo del Sector Salud se rigen bajo las normas del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, y solo será posible dentro de los grupos ocupacionales profesional, técnico y auxiliar de naturaleza administrativa.
- 3.15. Es así que, de aprobarse la presente iniciativa legislativa en los términos planteados, se estaría desnaturalizando el régimen de la carrera administrativa, regulada por el Decreto Legislativo N° 276, contraviniéndose lo establecido por la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado.
- 3.16. Otro aspecto que la iniciativa legislativa no ha tenido en consideración es que, en mérito a lo dispuesto por el artículo 9° del Decreto de Urgencia N° 016-2020, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Salud vienen realizando diversas acciones con el fin de cumplir con la adecuación del personal administrativo conforme a su régimen de percepción. Dicha medida tiene como regularizar la situación del personal denominado como "híbridos", y que ha sido identificado en el marco de lo dispuesto por la Nonagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879.
- 3.17. Adicionalmente, es pertinente señalar que, desde el año 2016, SERVIR ha sostenido diversas reuniones de coordinación con distintas autoridades del Congreso de la República y el Ministerio de

¹¹ 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".

"Artículo 5° Definiciones

5.1 Servicios de Salud Pública.-

Son los servicios dirigidos a la protección de la salud a nivel poblacional de carácter asistencial, administrativa, de investigación o de producción. Comprenden las siguientes funciones esenciales: análisis de la situación de salud; vigilancia de la salud pública, investigación y control de riesgos y daños en salud pública; promoción de la salud y participación de los ciudadanos en la salud; desarrollo de políticas, planificación y gestión en materia de salud pública; regulación y fiscalización en materia de salud pública; evaluación y promoción del acceso equitativo a servicios de salud; desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública; garantía y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud individuales y colectivos; investigación en salud pública; y reducción del impacto de las emergencias y desastres en la salud.

5.2 Servicios de Salud Individual.-

Son los servicios dirigidos a la protección de la salud a nivel individual. Comprenden prestaciones de protección específica; controles a personas sanas y enfermas; atención programada, de urgencia y de emergencia; atención ambulatoria y con internamiento; y prestaciones de soporte, diagnóstico y terapéutico.

(...)

5.4 Campo asistencial de la salud.-

Para efectos de la presente norma se entiende por campo asistencial de la salud, aquellos servicios dirigidos a la salud individual y salud pública".

Salud. Durante las reuniones sobre este tema, el MINSA se comprometió a delimitar de manera exacta el universo de los servidores asistenciales que se encontrarían comprendidos en los procesos de cambio de grupo ocupacional y de cambio de línea de carrera, sin que ello pueda generar la desnaturalización de las funciones que ejerce el personal administrativo del Sector Salud, ello en estricta observancia de la Ley N° 23536, Ley N° 28561 y el Decreto Legislativo N° 1153.

Sin embargo, hasta la fecha, el Ministerio de Salud aún no ha cumplido con delimitar de manera exacta el universo de los servidores que se encontraría comprendido dentro de los alcances tanto del proceso de cambio de grupo ocupacional como el de cambio de línea de carrera, así como tampoco ha avanzado en el tránsito del Ministerio de Salud al nuevo régimen del servicio civil, regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

- 3.18. Atendiendo a dicho contexto, SERVIR en los últimos meses ha emitido diversos pronunciamientos¹² advirtiendo a las diversas autoridades del Congreso de la República respecto de las contingencias que generaría autorizar el cambio de línea de carrera del personal administrativo a grupos de naturaleza asistencial, pues ello generaría mayor desorden y dejaría sin efecto los esfuerzos que se han venido realizando para mejorar la gestión de los recursos humanos del Sector Salud.

Sobre el nombramiento automático del personal de la salud

- 3.19. 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.
- 3.20. Dicha exigencia es mandato imperativo de observancia obligatoria, tales como el artículo 5 de la Ley N° 28175, y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023. La inobservancia a las reglas de acceso a la Administración Pública es sancionada con la nulidad los actos administrativos, según el artículo 9 de la Ley N° 28175.
- 3.21. Por lo indicado, el acceso al servicio en la administración pública se efectúa necesariamente por concurso de méritos en el marco de un régimen de igualdad de oportunidades y de conformidad con los principios de mérito y capacidad de personas. Disponer lo contrario implica el quebrantamiento del marco legal que regula la gestión de los recursos humanos del sector público, así como del esfuerzo que viene realizando el Poder Ejecutivo para lograr la implementación de un régimen único que ordene y regule los derechos y deberes de todos los servidores que prestan servicios en las entidades públicas de nuestro país.
- 3.22. La iniciativa legislativa autoriza al Ministerio de Salud, ante la pandemia que se vive por efectos del brote del COVID-19, a efectuar el nombramiento automático de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud contratados mediante: i) Contratos MINSA, ii) CAS, y iii) Locación de Servicios y que, a la fecha de la presente Ley, cuenten con un (01) año continuo o dos años (02) acumulativos de servicios realizando diversas funciones o labores permanentes en los diferentes establecimientos de salud, puestos y centros de salud, hospitales e institutos especializados.

¹² Mediante los Informes Técnicos Nos 000862-2020-SERVIR-GPGSC, 000870-2020-SERVIR-GPGSC, 000872-2020-SERVIR-GPGSC, 000873-2020-SERVIR-GPGSC, 000874-2020-SERVIR-GPGSC, 000920-2020-SERVIR-GPGSC, 000921-2020-SERVIR-GPGSC, entre otros.

- 3.23. Adicionalmente, se propone la modificación del artículo 3° de la Ley N° 30555 a efectos de incorporar al personal de EsSalud contratado bajo el régimen CAS al régimen de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728.
- 3.24. De la revisión de la este extremo de la propuesta normativa, se advierte que no se ha tenido en consideración que el Poder Ejecutivo en aras de asegurar la atención y continuidad de los servicios de salud durante el actual Estado de Emergencia Sanitaria ha dictado diversas medidas que facilitan la contratación temporal de personal de la salud, exonerándoseles de las reglas de acceso a la Administración Públicas, así como de algunos requisitos necesarios para ocupar un puesto de salud, como es el caso del SERUMS, experiencia profesional en el puesto, entre otros.
- Cabe agregar que las medidas adoptadas han permitido que en muchos casos el personal de salud contratado bajo orden de servicio o locación de servicio acceda a un contrato de trabajo temporal bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, así como a los beneficios que se han otorgado en mérito a dicha contratación.
- 3.25. La medida planteada no precisa de manera clara cuál es el real universo de beneficiarios que podrán acceder al nombramiento, pues únicamente señala que podrán acceder al nombramiento el personal de la salud (médicos, profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales) que no se encuentra comprendido bajo los alcances de la Ley 30957. Dicha imprecisión generará una falsa expectativa en el personal de la salud que recientemente pueda haber sido contratado en mérito a lo dispuesto por el Decreto de Urgencia N° 029-2020, 032-2020 y demás normas, así como una mayor confusión y desorden por parte de los operadores jurídicos de la norma.
- 3.26. La incorporación de los servidores contratados bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 o al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 se opone a la reforma del servicio civil que, como política de Estado, pretende darle un sentido de orden, racionalidad y resultados a la gestión de los recursos humanos en el Estado¹³.
- 3.27. El régimen CAS fue concebido con carácter transitorio para regularizar la situación del personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, con la finalidad de llevar a cabo la implementación de un nuevo régimen de carrera en el empleo público. En ese orden de ideas, no resulta razonable ni estratégico incorporar servidores del régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 o al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, no solo por oponerse a la reforma del servicio civil, además porque, en el caso del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, se trata de un régimen que se encuentra actualmente obsoleto y, en el caso del régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728, su finalidad es regular las relaciones entre un empleador privado y un trabajador, en las cuales prevalece el interés privado, por contraposición a lo público, y que así dificulta una planificación ordenada de recursos humanos en el ámbito público.

Respecto de la contratación de los locadores de servicio bajo el régimen CAS

- 3.28. Actualmente, los DU 029-2020, DU 032-2020 y DU 039-2020 autorizan a las entidades del Ministerio de Salud, EsSalud y Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú a realizar

¹³ Distintos estudios realizados por SERVIR, desde el año 2011, mostraron las consecuencias negativas de contar con tres regímenes laborales generales y más de 400 conceptos de pago al personal. Los recursos humanos habían crecido sin planificación y desordenadamente generando consecuencias negativas para los servidores (inequidades en derechos y deberes, falta de incentivos para desarrollar su proyección profesional, capacitación casi inexistente) y para el Estado (uso ineficiente de recursos, planilla en constante crecimiento, enfrentamientos con sindicatos, deficiente atención al ciudadano, entre otros).

contratación directa del personal de la salud (profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud) para que presten servicios para la prevención, control, diagnóstico y tratamiento del Coronavirus (COVID-19). Dicha contratación se efectúa de manera directa, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) y se encuentra exonerado de lo establecido en el artículo 8° del mencionado Decreto Legislativo N° 1057.

- 3.29. De ahí que el mencionado extremo de la propuesta normativa devendría en innecesario, toda vez que las entidades del Sistema de Salud se encuentran facultadas para la contratación directa del personal de la salud para atender la emergencia sanitaria generada por el brote del COVID-19.

Sobre la creación de la valorización ajustada por concepto de bonificación por puesto de salud pública para el personal técnico o auxiliar de salud

- 3.30. La propuesta normativa tiene como finalidad crear una nueva entrega económica denominada "Bonificación por Puesto en Servicios de Salud Pública" en favor del personal de la salud técnico y auxiliar asistencial que presta servicios en los establecimientos de salud comprendidos en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1153.
- 3.31. La propuesta normativa no precisa de manera objetiva cuáles son las razones que justifican la creación de esta nueva entrega económica, toda vez que actualmente el Decreto Legislativo N° 1153 prevé la entrega económica por concepto de "Atención Específica de Soporte", la misma que se otorga al puesto vinculado a realizar, apoyar y cumplir con actividades y tareas en los servicios de salud, referidas a los procesos de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud del individuo, familia y comunidad, ocupado por un personal de la salud técnico o auxiliar asistencial de la salud, en establecimientos de salud señalados en el numeral 3.1 del Decreto Legislativo N° 1153.

Dada que la definición de las funciones que el personal de la salud debe desempeñar para percibir la entrega económica de "Atención Específica de Soporte", también se encuentran las actividades que forman parte del servicio de salud pública. De ahí que no existiría razón objetiva para la creación de una nueva entrega económica, conforme prevé la primera disposición complementaria final de la propuesta normativa.

Sobre la designación de personal directivo en las Direcciones o Gerencias de Salud

- 3.32. Respecto de los criterios establecidos por la propuesta normativa para la designación de los Directores Regionales de Salud, debemos indicar que en nuestro ordenamiento jurídico ya existen normas que regulan el acceso a la función pública. Así tenemos la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, ha establecido las condiciones generales para postular y acceder al empleo público, las cuales se encuentran ligadas: i) a la habilitación de los derechos civiles y laborales, ii) a no poseer antecedentes policiales, ni penales que sean incompatibles con la clase del cargo al que se vaya acceder y a reunir los requerimientos propios de la plaza vacante¹⁴.

¹⁴ **Ley N° 28175-Ley Marco del Empleo Público**

"Artículo 7.- Requisitos para postular

Son requisitos para postular al empleo público:

a) Declaración de voluntad del postulante.
b) Tener hábiles sus derechos civiles y laborales.
c) No poseer antecedentes penales ni policiales, incompatibles con la clase de cargo.
d) Reunir los requisitos y/o atributos propios de la plaza vacante.
e) Los demás que se señale para cada concurso."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 8USYR3I

- 3.33. Por otra parte, en aras de prevenir el ingreso o reingreso de las personas inhabilitadas administrativamente y/o judicialmente a la Administración Pública, el TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, dispuso la creación e implementación del Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, el cual tiene como finalidad consolidar toda la información relativa al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora disciplinaria y funcional ejercida por las entidades de la Administración Pública, así como de aquellas sanciones penales impuestas de conformidad con los artículos 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal.

Asimismo, el mencionado Decreto Legislativo en su artículo 2° (modificado por el D.L. N° 1367), referido a los impedimentos, establece que:

"2.1 Las sanciones de destitución o despido que queden firmes o que hayan agotado la vía administrativa, y hayan sido debidamente notificadas, acarrearán la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública y para prestar servicios por cinco (5) años, no pudiendo reingresar a prestar servicios al Estado o a empresa del Estado, bajo cualquier forma o modalidad, por dicho plazo. Su inscripción en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles es obligatoria. También es obligatoria la inscripción en el Registro la inhabilitación cuando se imponga como sanción principal, una vez que se haya agotado la vía administrativa o que el acto haya quedado firme; y que el acto haya sido debidamente notificado"

2.2 Las personas con sentencia condenatoria consentida y/o ejecutoriada, por alguno de los delitos previstos en los artículos 296, 296-A primer, segundo y cuarto párrafo; 296-B, 297, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal, así como el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 y los delitos previstos en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106, no pueden prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad. La inscripción de la condena en el Registro de Sanciones para servidores civiles es obligatoria. En caso se encuentren bajo alguna modalidad de vinculación con el Estado, ésta debe ser resuelta. (Énfasis nuestro)

En aras de garantizar el cumplimiento dicha finalidad, estableció como obligación de los funcionarios públicos que se encuentren a cargo de realizar los procesos de selección para el nombramiento, designación, elección, contratación laboral o de locación de servicios en la Administración Pública, consultar la información contenida en el RNSSC.

- 3.34. Por otra parte, la Ley N° 30794, Ley que establece como requisito para prestar servicios en el sector público¹⁵, no tener condena por terrorismo, apología del delito de terrorismo y otros delitos, dispone que sus disposiciones entrarían en vigencia a los noventa (90) días de su publicación con la finalidad de que las entidades de la administración pública adecuen su procedimiento de selección de personal para incorporar el requisito señalado en el artículo 1º de la mencionada ley.

Así, el artículo 1º de dicha ley establece como requisito para ingresar o reingresar a prestar servicios en el sector público, que el trabajador no haya sido condenado con sentencia firme, por cualquiera de los siguientes delitos:

¹⁵ Publicada con fecha 18 de junio de 2018 en el diario oficial "El Peruano"

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

1. Delitos previstos en los artículos 2, 4, 4-A, 5, 6, 6-A, 6-B, 8, y 9 del Decreto Ley 25475, que establecen la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio.
 2. Apología del delito de terrorismo, tipificado en el artículo 316-A del Código Penal.
 3. Trata de personas, tipificado en el artículo 153 del Código Penal.
 4. Proxenetismo, tipificado en los artículos 179, 179-A, 180, 181 y 181-A del Código Penal.
 5. Violación de la libertad sexual, tipificado en los artículos 170, 171, 172, 173, 173-A, 174, 175, 176, 176-A y 177 del Código Penal.
 6. Tráfico ilícito de drogas, tipificado en los artículos 296, 296-A¹⁶, 296-B, 296-C, 297, 298, 301 y 302 del Código Penal¹⁷.
- 3.35. En ese sentido, se aprecia que a nivel normativo, tanto la LMEP, la Ley N° 30794 y el TUO de la LPAG (normas transversales de aplicación general indistintamente del régimen laboral o modalidad de contratación), han regulado con carácter imperativo cuáles son los requisitos y/o impedimentos para el acceso al servicio civil. Consecuentemente, la quinta disposición complementaria final de la propuesta normativa deviene en innecesaria.

Costo de implementación de la propuesta normativa

- 3.36. La exposición de motivos de la propuesta normativa señala que su implementación no genera costo adicional alguno para el Estado y se realiza con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud, Gobiernos Regionales y sus organismos públicos. Sin embargo, es evidente que la implementación de la medida planteada generará un costo adicional para la entidad y, por consiguiente, para el Estado.
- 3.37. Al respecto, según lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política del Estado, los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
- 3.38. Finalmente, debemos señalar que el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, precisa que el estudio y análisis de la ley que se proponga para determinar su necesidad y viabilidad comprende, entre otros, el análisis costo beneficio de la propuesta, a fin de determinar su viabilidad, análisis que no ha sido considerado en la exposición de motivos y que hubiera permitido conocer el impacto real de su implementación.

IV. Conclusiones

En relación con el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

- 4.1 En cuanto al Capítulo I sobre el ascenso automático por años de servicio de los profesionales de la salud (médicos y no médicos), debe tenerse en consideración que el contexto actual no es similar al que originó la adopción de dicha medida en los años 2013 y 2014. Desde el año 2013 hasta la actualidad, muchas entidades del Sector Salud han venido realizando múltiples procesos de ascenso

¹⁶ Se excluye el delito de comercialización y cultivo de amapola y marihuana y su siembra compulsiva tipificado en el tercer párrafo del artículo 296-A.

¹⁷ En el caso del artículo 302º del Código Penal, se excluye el delito de inducción o instigación al consumo de drogas.

para su promover la progresión en la carrera de su personal de la salud (profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud), ello en observancia a lo previsto por la Ley N° 23536 y su Reglamento. Este aspecto no ha sido considerado por la presente iniciativa legislativa, por tanto carecería de sentido la aprobación de dicha medida.

- 4.2 Los trabajadores administrativos del sector salud siempre han formado parte de la carrera administrativa y se han encontrado excluidos de la carrera de los profesionales de la salud. En esa línea, tanto la Ley N° 23536 así como el Decreto Legislativo N° 1153 no incluyen en su ámbito de aplicación a los trabajadores administrativos del Ministerio de Salud.
- 4.3 Los trabajadores administrativos del sector salud actualmente se encuentran dentro de los alcances de la LSC. Dicha norma establece una serie de beneficios, pero, para implementarla en las entidades, estas deben pasar por un proceso de adecuación institucional.
- 4.4 La iniciativa legislativa no ha tenido en consideración que, en mérito a lo dispuesto por el artículo 9° del Decreto de Urgencia N° 016-2020, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Salud vienen realizando diversas acciones con el fin de cumplir con la adecuación del personal administrativo conforme a su régimen de percepción. Dicha medida tiene como objetivo regularizar la situación del personal denominado como "híbridos" y que ha sido identificado en el marco de lo dispuesto por la Nonagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879.
- 4.5 De aprobarse la presente iniciativa legislativa en los términos planteados, se estaría desnaturalizando el régimen de la carrera administrativa, regulada por el Decreto Legislativo N° 276, contraviniéndose así lo establecido por la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado.
- 4.6 La incorporación de los servidores contratados bajo el régimen CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 o al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 se opone a la reforma del servicio civil que, como política de Estado, pretende darle un sentido de orden, racionalidad y resultados a la gestión de los recursos humanos en el Estado.
- 4.7 En cuanto a la disposición complementaria transitoria de la propuesta normativa, esta devendría en innecesaria, toda vez que las entidades del Sistema de Salud se encuentran facultadas para la contratación directa del personal de la salud para atender la emergencia sanitaria generada por el brote del COVID-19.
- 4.8 La primera disposición complementaria final de la propuesta normativa no ha tenido en cuenta que actualmente el Decreto Legislativo N° 1153 prevé el otorgamiento de la entrega económica por "Atención Específica de Soporte", cuyas actividades forman parte del servicio de salud pública. De ahí que no existiría razón objetiva para la creación de una nueva entrega económica.
- 4.9 A nivel normativo, tanto la LMEP, la Ley N° 30794 y el TUO de la LPAG (normas transversales de aplicación general indistintamente del régimen laboral o modalidad de contratación) han regulado con carácter imperativo cuáles son los requisitos y/o impedimentos para el acceso al servicio civil. De ahí que la propuesta contenida en la quinta disposición complementaria final del Texto Sustitutorio devendría en innecesario.
- 4.10 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política del Estado, los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- 4.11 La propuesta legislativa en su análisis costo-beneficio no determina el monto total que demandaría la implementación de dicha medida a nivel nacional. Por lo que recomendamos remitir la presente propuesta al Ministerio de Economía y Finanzas, a efectos de que puedan efectuar la estimación económica real que las medidas planteadas representarán para el Estado.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/ktc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\03 PL y dictámenes