



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"

Lima, 19 de mayo de 2020

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : Sobre el Proyecto de Ley N° 5143/2020-CR

Referencia : Oficio N° 040-2020-2021-CPCGR-HAP-CR

Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita a SERVIR opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 5143/2020-CR, que propone el nombramiento de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de salud, que laboren bajo cualquier modalidad en las dependencias del Sector Público, a nivel nacional.

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

El Proyecto Ley N° 5143/2020-CR tiene por objeto continuar con el proceso de nombramiento de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que se encuentren prestando servicios bajo cualquier modalidad en las dependencias del Sector Público, a nivel nacional, dispuesto en la Ley N° 30957.

III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre las reglas de ingreso a la Administración Pública

- 3.1. La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante LMEP) determina los principios que rigen al empleo público: i) Legalidad; ii) Modernidad; iii) Imparcialidad; iv) Transparencia y rendición de cuentas; v) Eficiencia; vi) Probidad y ética pública; vii) Mérito y capacidad; viii) Principios del derecho laboral, contemplando los principios de igualdad de oportunidades sin **discriminación**, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos constitucionalmente y la interpretación más favorable al trabajador en caso de duda; ix) Preservación de la continuidad de las políticas públicas; y, x) Provisión presupuestaria.
- 3.2. El acceso al empleo público, 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

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: QOQZH71



acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad; con excepción de los puestos de confianza, para los cuales no se exige dicho proceso de selección.

- 3.3. En efecto, la exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos está establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como: i) Artículo 5° de la LMEP; ii) Artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023¹, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; y, iii) Literal c) del numeral 8.1 del artículo 8° del Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020².

Cabe anotar que el artículo 9° de la LMEP sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso, puesto que vulneran el interés general e impiden la existencia de una relación válida; sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan.

- 3.4. Conforme al literal a) de la Tercera Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (en adelante TUO LGSNP), aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF³, en materia de gestión de personal en la Administración Pública, el ingreso de personal solo se efectúa cuando se cuenta con la plaza presupuestada. Toda acción que transgreda esta disposición será nula de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario de la entidad que autorizó tal acto, así como de su titular.
- 3.5. De este modo, el ingreso de personal en la Administración Pública se efectúa a través de las reglas de acceso al empleo público antes citadas, considerándose que para efectuar las contrataciones por servicios personales se ha contemplado como requisito que las plazas a ocupar se encuentren aprobadas en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) o CAP Provisional, registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de 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.
- 3.6. En la misma línea que la LMEP, el artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil también regula principios, entre los cuales citamos:
- **Igualdad de oportunidades**, dado que las reglas del servicio civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

¹ Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil

Título Preliminar

"Artículo IV.- El ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito."

² Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020

"Artículo 8°.- Medidas en materia de personal

8.1 Prohíbese el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes: (...)

c) La contratación para el reemplazo por cese, ascenso o promoción del personal, o para la suplencia temporal de los servidores del sector público, en tanto se implemente la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en los casos que corresponda. En el caso de los reemplazos por cese del personal, éste comprende al cese que se hubiese producido a partir del año 2018, debiéndose tomar en cuenta que el ingreso a la administración pública se efectúa necesariamente por concurso público de méritos y sujeto a los documentos de gestión respectivos. (...)"

³ De acuerdo a lo establecido por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440, la Tercera Disposición Transitoria mantiene su vigencia



- **Mérito**, dado que el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.
- **Provisión presupuestaria**, dado que todo acto relativo al sistema del servicio civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuestado.

3.7. Lo señalado guarda congruencia con lo establecido por la Ley N° 23536⁴, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, que expresamente señala que el ingreso a la carrera de los profesionales de la salud será por concurso en la línea y nivel inicial que corresponde.

De igual manera, la Ley N° 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales⁵, en concordancia con el Reglamento del Decreto Legislativo N° 276⁶ aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, establece que el ingreso a la carrera administrativa es por concurso público.

3.8. De otro lado, cabe anotar que la propuesta legislativa no ha tenido en consideración los criterios esbozados por el Tribunal Constitucional – máximo intérprete de nuestra Constitución- en el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC Caso Huatuco⁷, así como en su respectivo auto aclaratorio "(...) que para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario: i) La definición de una plaza o vacante de duración indeterminada, (ii) la necesidad de que dicha plaza esté debidamente presupuestada, (iii) la realización previa de un concurso público de méritos, para la cobertura de dicha plaza."

3.9. Pese a que nuestro actual marco normativo prevé las reglas de acceso a la Administración Pública, la propuesta normativa no ha regulado lo siguientes aspectos:

- a. Que, el nombramiento deberá efectuarse mediante concurso público de méritos, de conformidad con el principio de igualdad y meritocracia,
- b. El acceso será en el nivel inicial de cada especialidad médica y del grupo ocupacional al que se accede,
- c. Debe existir plaza presupuestada vacante,
- d. Deberá determinarse la antigüedad y años de experiencia que el personal de salud debe acreditar para acceder a una plaza vacante,

3.10. En ese sentido, es necesario que la iniciativa legislativa establezca los plazos, requisitos, condiciones y procedimientos que deberán observarse para llevar a cabo el nombramiento del personal de la salud.

Sobre el nombramiento del personal de la salud dispuesto por la Ley N° 30957

3.11. La Ley N° 30957 autorizó de manera excepcional "*el nombramiento progresivo, en el año fiscal 2019, como mínimo del 20% de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales y las comunidades locales de administración en salud (CLAS), que a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1153 tuvieron vínculo laboral, cumplieron con las condiciones y requisitos establecidos por el Ministerio de Salud para*

⁴ Artículo 10° de la Ley N° 23536

⁵ Artículo 8° de la Ley N° 28561

⁶ Artículo 28° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, Decreto Supremo N° 005-90-PCM

⁷ Con fecha 05 de junio del 2015, el Tribunal Constitucional publicó en el Diario Oficial El Peruano el precedente vinculante recaído en el expediente N° 05057-2013-PA/TC Caso Huatuco.



el mencionado nombramiento, no fueron incluidos en los procesos de nombramiento correspondientes a los años 2014 al 2018 y fueron identificados en el marco de la disposición complementaria final nonagésima octava de la Ley 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018

- 3.12. De la reseñada disposición legal, se advierte que la autorización para el nombramiento del personal de la salud (profesionales de la salud, técnicos y auxiliares de la salud) únicamente comprende al personal que:
- No fue comprendido en los procesos de nombramiento de los años 2014 al 2018.
 - A la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1153 tuvieron vínculo laboral con que el Ministerio de Salud, organismos públicos y gobiernos regionales y las CLAS.
 - Cumplía con las condiciones y requisitos establecidos por el Ministerio de Salud para los procesos de nombramiento de los años 2014 al 2018.
 - Ha sido identificado por el Ministerio de Salud, en el marco de los establecido por la nonagésima octava disposición complementaria final de la Ley N° 30693.
- 3.13. La Ley N° 30957 fue emitida con la finalidad de solucionar la situación irregular del personal de salud que, pese a cumplir con las condiciones y requisitos establecidos por el Ministerio de Salud para participar de los procesos de nombramiento durante los años 2014-2018, fueron excluidos de los respectivos procesos de nombramiento.
- 3.14. En aras de lograr dicho objetivo, el Decreto de Urgencia N° 016-2020, a través de su artículo 14, autorizó al Ministerio de Salud, sus organismos públicos, los gobiernos regionales y las comunidades locales de administración en salud (CLAS), la continuación del proceso de nombramiento de hasta el 40% (cuarenta por ciento) durante el año 2020, de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud, que resultaron aptos durante el proceso iniciado en el año 2019 en el marco de la Ley N° 30957.

Asimismo, la mencionada disposición legal estableció los requisitos, condiciones y procedimientos que las entidades públicas deberían implementar para llevar a cabo el nombramiento del personal de la salud.

- 3.15. En ese sentido, consideramos que la presente iniciativa legislativa devendría en innecesaria dado que actualmente ya existe disposición normativa que autoriza el nombramiento del personal de salud (profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales) que que desarrolla labores asistenciales en servicios de salud individual o salud pública, de conformidad con el numeral 3.2 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1153.

Costo de implementación de la propuesta normativa

- 3.16. 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 el nombramiento del personal comprendido dentro de los alcances de la propuesta normativa, generará un costo adicional para la entidad, y por consiguiente para el Estado.
- 3.17. Debe precisarse al respecto que 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.
- 3.18. 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.



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"

IV. Conclusiones

En relación al Proyecto de Ley N° 5143/2020-CR, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

- 4.1 Pese a que nuestro actual marco normativo prevé las reglas de acceso a la Administración Pública, la propuesta normativa no ha regulado los requisitos, ni condiciones, ni procedimientos previos, que deberán observarse para llevar a cabo el nombramiento del personal de la salud.
- 4.2 La presente iniciativa legislativa deviene en innecesaria toda vez que actualmente el Decreto de Urgencia N° 016-2020 autoriza al Ministerio de Salud, sus organismos públicos, los gobiernos regionales y las comunidades locales de administración en salud (CLAS), para que continúen con el proceso de nombramiento de hasta el 40% (cuarenta por ciento) durante el año 2020, de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud, que resultaron aptos durante el proceso iniciado en el año 2019 en el marco de la Ley N° 30957.
- 4.3 La propuesta legislativa en su análisis costo-beneficio no determina la cantidad de beneficiarios que se encontraría dentro de su alcance, ni 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/abs/ktc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

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: QOQZH71