

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia 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, 21 de mayo 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 Proyecto de Ley N° 5062/2020-CR

Referencia : Oficio Múltiple N° D000515-2020-PCM-SC

Mediante el documento de la referencia, la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros nos traslada la comunicación cursada por el señor Presidente de la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República mediante la cual solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5062/2020-CR, que declara la necesidad pública e interés nacional el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y técnico administrativo que viene realizando funciones asistenciales en el Ministerio de Salud, sus Organismos Públicos y las Unidades Ejecutoras de los Gobiernos Regionales y modifica el Decreto Legislativo N° 1153.

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. El Proyecto Ley N° 5062/2020-CR tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal profesional y técnico administrativo que realiza labores asistenciales en el Ministerio de Salud, organismos públicos descentralizados y unidades ejecutoras de salud de los Gobiernos Regionales.
- 2.2. Asimismo, propone la modificación del literal b) del numeral 3.2 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1153, con la finalidad de incorporar dentro del grupo ocupacional de técnico y auxiliar asistencial de la salud, al personal técnico administrativo que viene realizando labores asistenciales en los servicios de salud individual o salud pública.
- 2.3. Respecto al 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.

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: KQA9PU1



III. Análisis de la propuesta normativa

Sobre el personal que presta servicios en el Sector Salud

- 3.1. 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.
- 3.2. Se trata de **tres (3) grupos diferenciados de servidores** que desarrollan funciones y servicios totalmente diferenciados, como es el personal asistencial profesional (profesionales de la salud), el personal asistencial no profesional (técnicos y auxiliares), y el personal de labores administrativas.
- 3.3. Respecto a los profesionales de la salud, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), reconoce como carrera especial a la normada por la Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud: a) Médico Cirujano; b) Químico Farmacéutico; c) Obstetriz; d) Enfermero; f) Médico Veterinario; g) Biólogo; h) Psicólogo; i) Nutricionista; j) Ingeniero Sanitario; y, k) Asistente Social.
- 3.4. Respecto a los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud, por imperio de la Ley N° 23536, no encuentran bajo los alcances de la carrera especial de salud, regulándose el trabajo de este personal de la salud mediante Ley N° 28561 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-SA¹; en consecuencia, al estar excluidos de la carrera especial de salud se les aplica las disposiciones del régimen del Decreto Legislativo N° 276 y del régimen del servicio civil, tratándose de servidores que pertenecen a la carrera administrativa.
- 3.5. Cabe precisar, que las normas acotadas no incluyen en su ámbito de aplicación a los trabajadores administrativos del Ministerio de Salud. En consecuencia, los profesionales señalados no han formado parte de la carrera especial de salud regulada por la Ley N° 23536, norma vigente desde el año 1982; sino que siempre han pertenecido a la carrera administrativa, como todo trabajador de las entidades públicas.
- 3.6. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1153, que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de salud al servicio del Estado, establece que esta norma es de aplicación a los profesionales de la salud y al personal de salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud. Y señala expresamente que "quedan excluidos del ámbito de aplicación el personal o servidor civil de las entidades públicas que ocupa el puesto destinado a funciones administrativas...".
- 3.7. En consecuencia, los trabajadores administrativos del sector salud siempre han formado parte de la carrera administrativa, y actualmente se encuentran dentro de los alcances de la Ley N° 30057. Asimismo, la Ley N° 30057 no modifica la conformación previa de las carreras especiales, como la carrera de profesionales de la salud regulada por la Ley N° 23536, la cual desde 1982 no ha considerado en su ámbito de aplicación a los trabajadores administrativos.

¹ Artículo 6° de la Ley N° 23536



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"

Sobre la naturaleza de las funciones de los trabajadores administrativos

- 3.8. 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 asistenciales) en los servicios de salud pública o en los servicios de salud individual², conforme prevé el Decreto Legislativo N° 1153.
- 3.9. 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.
- 3.10. 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 del Servicio Civil, la cual establece una serie de beneficios, pero, para implementarla en las entidades, estas deben pasar por un proceso de adecuación institucional de acuerdo a los lineamientos que a tal efecto se han dispuesto mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 034-2017-SERVIR/PE "Lineamiento para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil, Ley N° 30057".
- 3.11. Sin perjuicio de ello, cabe agregar que un profesional de la salud puede desempeñar cargos administrativos, lo cual no implica que el puesto que desempeña sea uno de carrera especial, en la medida que las labores que realiza no se encuentran vinculadas a las funciones sustantivas de su especialidad; es decir no ejerce labores asistenciales vinculadas a la salud individual o salud pública, sino un cargo administrativo

² 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".



Sobre el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera

- 3.12. El ascenso y cambio de grupo ocupacional que plantea el Proyecto de Ley está referido a la progresión en la carrera administrativa, regulada en el régimen del Decreto Legislativo N° 276.
- 3.13. El artículo 42° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, señala que la **progresión en la carrera administrativa** implica asumir funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia y se efectúa a través de:
- El ascenso del servidor al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional; y,
 - El cambio de grupo ocupacional.

El proceso de ascenso precede al de cambio de grupo ocupacional.

- 3.14. Conforme a los artículos 16° y 17° del Decreto Legislativo N° 276, el **ascenso** del servidor en la carrera administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos y siempre que existan plazas vacantes.
- 3.15. Respecto al **cambio de grupo ocupacional**, el artículo 60° del Reglamento de la Carrera Administrativa dispone que éste se realiza respetando el principio de garantía del nivel 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^{(3) (4)}.

- 3.16. 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 méritos⁵.
- 3.17. En cuanto al 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.
- 3.18. De esta manera, 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. Por tanto, el ascenso de los servidores administrativos solo será posible dentro de los grupos ocupacionales profesional, técnico y auxiliar de naturaleza administrativa.
- 3.19. Ahora bien, 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

³ Artículos 60° y 61° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

⁴ Artículos 62°, 63°, 64° y 65° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

⁵ 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.



del personal, mas no el cambio de grupo ocupacional⁶; 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 presupuestadas⁷ 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)⁸, 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.

- 3.20. Si bien la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la LSC, indica que las entidades públicas incluidas en el proceso de implementación quedan prohibidas de incorporar personal bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728, así como cualquier forma de progresión bajo dichos regímenes, esta prohibición para el ingreso y ascenso será aplicable sólo para las entidades que hayan emitido la resolución de inicio del proceso de implementación del régimen del servicio civil.
- 3.21. En ese sentido, las entidades públicas que aún no han emitido la resolución de inicio del proceso de implementación pueden seguir efectuando concursos de ascenso del personal nombrado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276.
- 3.22. Finalmente, es necesario advertir que la propuesta legislativa en su análisis costo-beneficio no precisa ni detalla el número del personal de la salud 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 económico real que las medidas planteadas representaran para el Estado.

Costo de implementación de la propuesta normativa

- 3.23. 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.
- 3.24. 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.
- 3.25. 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,

⁶ 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

⁷ 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.

⁸ 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"

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 al Proyecto de Ley N° 5062/2020-CR, no lo encontramos conforme por las siguientes razones:

- 4.1 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.
- 4.2 Los trabajadores administrativos del sector salud siempre han formado parte de la carrera administrativa, y 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.
- 4.3 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. Por tanto, el ascenso de los servidores administrativos solo será posible dentro de los grupos ocupacionales profesional, técnico y auxiliar de naturaleza administrativa.
- 4.4 Las LPSP 2019 y el DU 014-2019 contemplan la figura del ascenso o promoción del personal, más no el cambio de grupo ocupacional; en consecuencia, las entidades públicas que aún no han emitido la resolución de inicio del proceso de implementación pueden seguir efectuando concursos de ascenso del personal nombrado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276.
- 4.5 De acuerdo a 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.
- 4.6 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/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: KQA9PU1