



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIREAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

DICTAMEN N°060-2020-2021/CSP-CR

Señor Presidente:

Ha ingresado a la Comisión de Salud y Población, el Oficio N° 354-2021-PR, el día 17 de junio del 2021 mediante el cual el Poder Ejecutivo, en uso de las atribuciones previstas en el Artículo 108° de la Constitución Política del Perú, alcanza las observaciones formuladas a la autógrafa de ley que autoriza por única vez y de manera excepcional la reasignación del personal de la salud asistencial del ministerio de salud, sus organismos públicos, GERESAS y DIREAS de los gobiernos regionales.

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad con la dispensa del acta en la vigésima segunda sesión extraordinaria de la Comisión, celebrada el miércoles 30 de junio de 2021. Votaron a favor los señores congresistas, Omar Merino López, Jorge Luis Pérez Flores, Yessy Nélide Fabian Diaz, Miguel Ángel Gonzáles Santos, Absalón Montoya Guivin, Tania Rosalía Rodas Malca, Vigo Gutiérrez Widman Napoleón y Rubén Ramos Zapana.

I. SITUACIÓN PROCESAL.

1.1. Antecedentes.

Los Proyectos de Ley 5420/2020-CR y 6116/2020-CR, materia de la autógrafa observada, fueron decretados a la Comisión de Salud y Población, con fechas 04-06-20 y 04-09-20, respectivamente, como única Comisión para su estudio y dictamen.

El 02 de marzo del 2021 la Comisión de Salud y Población, aprobó por unanimidad en la vigésima tercera sesión ordinaria el Dictamen de los Proyecto de Ley N° 5420/2020-CR y 6116/2020-CR, el Pleno del Congreso, a su vez, aprobó la “Ley que autoriza por única vez y de manera excepcional la reasignación del personal de la salud asistencial del ministerio de salud, sus organismos públicos, GERESAS y DIREAS de los gobiernos regionales” en su sesión virtual del 24 de abril del 2021 y dispensado de segunda votación en la misma fecha.



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

La Autógrafa se remitió al Presidente de la República el 28 de mayo del 2021; de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, cuenta con 15 días para promulgarla u observarla, así el 17 de junio del 2021, presenta la observación a la autógrafa remitida.

II. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO.

Con fecha 17 de junio del 2021 se recibió en el Congreso de la República el Oficio N° 354-2021-PR, firmado por el Presidente de la República Francisco Sagasti Hochhausler y la Presidente del Consejo de Ministros Violeta Bermúdez Valdivia, observando la autógrafa de Ley, la cual en su análisis plantea 5 puntos de reflexión que podemos sintetizar de la siguiente manera:

Primera observación.

Contradicción respecto de los alcances de la reasignación.

A diferencia del artículo 1, el artículo 2 de la Autógrafa no circunscribe la reasignación a los establecimientos de salud de las entidades comprendidas en el artículo 1, pudiendo interpretarse que la reasignación también incluiría a las sedes administrativas de dichas entidades, considerando que en éstas también puede laborar personal de la salud que realiza servicios de salud pública, siendo este último uno de los componentes del campo asistencial de la salud. En ese sentido, habría una contradicción entre los artículos 1 y 2 de la Autógrafa de ley, respecto a los alcances de la reasignación, lo que es objeto de observación.

Segunda Observación.

Problemas por la reasignación y destaque.

Según el artículo 79 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, la reasignación consiste en el desplazamiento de un servidor, de una entidad pública a otra, sin cesar en el servicio y con conocimiento de la entidad de origen, y que sólo procede en el mismo grupo ocupacional y nivel de carrera siempre que exista plaza vacante no cubierta en el correspondiente concurso de ascenso; asimismo, se precisa que la reasignación a un nivel inmediato superior de la carrera sólo procede mediante concurso de méritos para el ascenso, conforme a lo establecido en el reglamento.

De forma similar, el Manual Normativo de Personal N° 002-92-DNP “Desplazamiento de Personal”, aprobado por Resolución Directoral N°

013-92-INAP-DNP, señala en su numeral 3.3.3 que la reasignación procede en el mismo grupo ocupacional y categoría remunerativa, siempre que exista plaza vacante en la entidad de destino. La reasignación a nivel inmediato superior sólo procede mediante concurso público de méritos de ascenso.

Por su parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 80 del Reglamento de la Carrera Administrativa y el numeral 3.4 del Manual Normativo de Personal N° 002-92-DNP, el destaque consiste en una medida de desplazamiento temporal de un servidor a otra entidad, a pedido de esta, debidamente fundamentada, para desempeñar funciones asignadas en la entidad de destino dentro de su campo de competencia funcional, precisando que el servidor seguirá percibiendo sus remuneraciones en la entidad de origen.

Como se aprecia en las normas citadas, para efectos de realizar la reasignación de un servidor, es indispensable que previamente exista una plaza vacante en la entidad de destino; no obstante, en el caso de destaque no es necesario que exista la misma, siendo que el destacado sigue manteniendo su plaza en la entidad de origen del cual proviene sus remuneraciones.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley plantea que para hacer efectivo la reasignación se disponga la creación de nuevas plazas en las entidades de destino manteniendo la plaza primigenia de la entidad de origen; esto, evidentemente implicaría costos y gastos adicionales para las entidades de destino y, por ende, para el Estado.

Del mismo modo, la propuesta generaría un impacto en la planificación y gestión interna de los recursos humanos de las entidades vinculadas al Sector Salud, que se encuentran alineadas a sus objetivos estratégicos. Por ejemplo, en el caso de las entidades de origen se presentarían situaciones en las que se va mantener plazas presupuestadas sin ocupar, y en el caso de las entidades de destino se presentarían dificultades para la obtención de los recursos económicos para la creación de las nuevas plazas.

Tercera Observación.

De otro lado, debe considerarse que el Poder Ejecutivo cuenta con una propuesta normativa sobre el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera en el Sector Salud, elaborada por el Ministerio de Salud y que ha contado con los aportes de diferentes sectores; entre ellos, Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Esta propuesta normativa sí establece expresamente que el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera se debe realizar a través de un concurso, de conformidad con

los principios de mérito e igualdad de oportunidades, previstos en la Ley N° 28175, Ley Marco de Empleo Público. Estos criterios para la reasignación no han sido recogidos en la Autógrafa, por lo cual también debe ser observada.

Cuarta Observación.

Vulneración de principios presupuestarios.

Se formula observación al artículo 2 y la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley debido a los Análisis Costo-Beneficio de la Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley N° 05420/2020-CR y N° 06110/2020-CR, que le dan origen, así como el Dictamen N° 039-2020-2021/CSP-CR de la Comisión de Salud y Población del Congreso, precisan que la propuesta normativa no genera ni implica ningún costo adicional para el erario nacional. Sin embargo, la Autógrafa de Ley contempla la reasignación del personal de salud destacado, la modificación del Cuadro para Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), así como modificaciones presupuestarias de la entidad de destino como la entidad de origen del personal del Ministerio de Salud, sus Organismos Públicos, GERESAS y DIREAS de los Gobiernos Regionales.

Además, ni la Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley ni el Dictamen contienen un análisis de costos de las medidas propuestas, ni una evaluación presupuestaria que demuestre los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a la implementación y sostenibilidad de las medidas señaladas y no se evidencia el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, así como tampoco un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos, conforme a los requisitos exigidos en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero

del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, que establece las reglas para la estabilidad presupuestaria.

En esa línea, se advierte que de implementarse la propuesta normativa en el presente Año Fiscal sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en los incisos 3 y 4 de la Ley N° 31085, se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público, dado que, dicha implementación implicaría gastos no previstos en la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector

Público para el Año Fiscal 2021, lo cual contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Adicionalmente, en relación a las modificaciones presupuestarias es preciso señalar las mismas ya se encuentran reguladas en la normatividad presupuestaria vigente, respecto a lo cual es pertinente mencionar que conforme al artículo 45 del Decreto Legislativo N° 1440, las modificaciones presupuestarias son en el nivel institucional y en el nivel funcional programático, así como que conforme al artículo 46 las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional se aprueban mediante Ley. Por lo tanto, se observa la Autógrafa en ese sentido.

Quinta Observación.

Vulneración de la prohibición de iniciativa de gasto.

Como se señaló, la Autógrafa de Ley propone que la reasignación del personal de salud se efectúe creando una plaza para la reasignación (lugar destino) pero manteniendo la plaza primigenia del destacado (plaza de origen), incluso autorizando para ello "modificaciones presupuesta les que correspondan".

Al respecto, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"

Dicho de otra manera, el Congreso necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general. Entonces, el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución, que dispone que es competencia del Presidente de la República, "administrar la hacienda pública".

En esa línea, el Tribunal Constitucional, ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que

demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En

ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos

III. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES A LA AUTÓGRAFA DE LEY REALIZADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

3.1. Posiciones que puede optar la comisión con respecto a la observación que plantea el Presidente de la República a una Autógrafa de Ley.

La Comisión, requiere en primer lugar establecer de qué manera puede pronunciarse con respecto a las observaciones que presenta el Presidente de la República a la Autógrafa de Ley. Para responder a la interrogante, señalaremos que las observaciones presentadas se tramitan como cualquier proposición y corren con el expediente que dio origen a la ley observada; el Reglamento del Congreso de la República no precisa la forma de pronunciarse de las comisiones con respecto a las autógrafas observadas, por esta razón el Consejo Directivo el 16 de setiembre de 2003, aprobó el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, el cual estableció las formas alternativas de pronunciamiento que las comisiones pueden tener respecto a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, transcribimos estas alternativas:

“Allanamiento: Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIREAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

Insistencia: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

Nuevo Proyecto: Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una Ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto

de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma;
- b. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones por el Poder Ejecutivo.

Con lo establecido en el referido Acuerdo del Consejo Directivo, la Comisión de Salud y Población, tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: la insistencia, allanamiento o un nuevo texto.

3.2. Análisis de las observaciones a la Autógrafa de Ley.

La Comisión, realizará un análisis de cada uno de los puntos observados y sus fundamentos:

1. Respuesta de la Comisión.

Con respecto al punto 1 de la observación, en el artículo primero de la Autógrafa de Ley, se establece de manera excepcional autorizar por única vez la reasignación del personal de salud que se encuentren en la condición de destacados en los establecimientos de salud, de quienes estén dentro del alcance a que se refiere el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIREASAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

al servicio del Estado, y del personal del Ministerio de Salud, sus organismos públicos, GERESAS y DIREASAS de los gobiernos regionales. Asimismo, en el primer párrafo del artículo 2 de la misma Autógrafa de Ley, se dispone que el beneficio de la reasignación para los servidores destacados, son para el personal de salud contemplado en el marco legal del Decreto Legislativo 1153.

En ese sentido, el Decreto Legislativo 1153 en el numeral 3.2 del artículo 3, es claro en indicar que el personal de la salud está

compuesto por los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar asistencial de la salud. De manera específica en el literal a, se describen para fines del presente Decreto Legislativo, como profesional de la salud, al que ocupa un puesto vinculado a la salud individual o salud pública en las entidades comprendidas en el ámbito del presente Decreto Legislativo, de conformidad con la Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, y con la Ley 28456, Ley del trabajo del profesional de la salud tecnólogo médico y sus modificatorias.

Para estos fines son considerados como profesional de la salud los siguientes:

1. Médico Cirujano.
2. Cirujano Dentista.
3. Químico Farmacéutico.
4. Obstetra.
5. Enfermero.
6. Médico veterinario que presta servicio en el campo asistencial de la salud.
7. Biólogo que presta servicio en el campo asistencial de la salud.
8. Psicólogo que presta servicio en el campo asistencial de la salud.
9. Nutricionista que presta servicio en el campo asistencial de la salud.
10. Ingeniero Sanitario que presta servicio en el campo asistencial de la salud.
11. Asistente Social que presta servicio en el campo asistencial de la salud.



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIREAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

12. Tecnólogo Médico que se desarrolla en las áreas de terapia física y rehabilitación, laboratorio clínico y anatomía patológica, radiología, optometría, terapia ocupacional y terapia del lenguaje en el campo de la salud.

En el literal b, se considera como personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud, al comprendido en la Ley 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud, precisada mediante Decreto Supremo 012-2011-SA, que presta servicios en las entidades comprendidas en el numeral 3.1 del artículo 3° de la presente norma, que desarrollan funciones en

los servicios de Enfermería, Obstetricia, Laboratorio, Farmacia, Rayos X, Medicina Física y Rehabilitación, Nutrición y Odontología, y otras actividades vinculadas a la salud individual o salud pública.

En el último párrafo del señalado numeral, se establece que quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto Legislativo el personal o servidor civil de las entidades públicas que ocupa un puesto destinado a funciones administrativas, así como el personal del Seguro Social de Salud — EsSalud, del Seguro Integral de Salud — SIS, de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud — SUNASA, el personal militar de las Fuerzas Armadas y el policial de la Policía Nacional del Perú en actividad que presta servicios asistenciales en salud.

Por lo tanto, queda claro de manera explícita que los beneficiarios de la norma esta referidas al personal de salud que están comprendidos solamente en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 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 del Ministerio de Salud, sus organismos públicos, GERESAS y DIREAS de los gobiernos regionales y que no existe de manera alguna contracción entre los artículos 1 y 2 de la presente Autógrafa de Ley.

Sin embargo, a efectos de no dejar a la interpretación mal intencionada por parte de los ejecutores de la norma, se procederá a considerar lo señalado por el ejecutivo y precisar el termino de “en los establecimientos de salud de dichas entidades” tal como se



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

señala en el artículo 1 de la Autógrafa, a fin de contribuir a precisar de la mejor manera el espíritu de la norma y el alcance del mismo.

La Comisión de Salud y Población desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo y se Allana en parte respecto al artículo 2 de la autógrafa, la misma que se incluirá un párrafo precisar el alcance de la norma e INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA.

2. Respuesta de la Comisión.

Con respecto al punto 2 de la observación, se tiene que de acuerdo al artículo 23° del Reglamento del Decreto Legislativo 276, los cargos son los puestos de trabajo a través de los cuales los funcionarios y servidores desempeñan las funciones asignadas, y existe un derecho a permanecer en ellos cuando se ingresa por concurso público, salvo los casos previstos por ley.

En ese sentido, la citada norma reglamentaria en su artículo 75°, prevé la posibilidad de que los servidores de carrera puedan ser desplazados para desempeñar diferentes funciones dentro o fuera de la entidad, bajo algunas de las siguientes modalidades: designación, rotación, reasignación, destaque, permuta, encargo, comisión de servicio y transferencia. Trataremos en especial los siguientes desplazamientos:

- a. Destaque de personal. Regulado por el artículo 80° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, el cual señala que el destaque consiste en una medida de carácter temporal y se usa para que un servidor pueda laborar en otra entidad pública distinta a su lugar habitual de trabajo, el cual debe ser debidamente fundamentado, para desempeñar funciones asignadas por la entidad de destino dentro de su campo de competencia funcional, precisando que el servidor seguirá percibiendo sus remuneraciones en su lugar de origen de trabajo.

Se advierte que, respecto al destaque según el Manual Normativo de Personal N° 002-92-DNP "Desplazamiento de Personal", la naturaleza de este tipo de desplazamiento tiene una característica esencial es "temporal", cuya duración no puede ser



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

menor a treinta (30) días ni tampoco exceder el ejercicio presupuestal. De ningún modo podría configurarse un destaque permanente. En caso se requiera su ampliación para el siguiente año, deberá formalizarse mediante resolución. De ningún modo podría configurarse un destaque permanente. Se estima que hasta el 5 % de la población laboral puede estar involucrada en esta modalidad de desplazamiento. El sistema de planillas del Ministerio de Salud lo registra en su entidad de origen, donde se

le remunera, lo que puede distorsionar la información obtenida a partir de esta fuente.

- b. Reasignación de personal. Regulado por el artículo 79 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, el cual consiste en el desplazamiento de un servidor, de una entidad pública a otra, sin cesar en el servicio y con conocimiento de la entidad de origen. La reasignación procede en el mismo grupo ocupacional y nivel de carrera siempre que exista plaza vacante no cubierta en el correspondiente concurso de ascenso. La reasignación a un nivel inmediato superior de la carrera sólo procede mediante concurso de méritos para el ascenso, conforme a lo establecido en el presente reglamento.

Se hace necesario precisar que, la reasignación es una acción de administración de personal de desplazamiento de carácter permanente y al respecto se desprende del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que la reasignación procede luego de realizarse el concurso de ascensos y siempre que exista, una plaza vacante.

Adicionalmente, es preciso señalar que, de acuerdo a las definiciones previstas en los “Lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro de Asignación de Personal - CAP de las entidades de las Administración Pública, este es un documento de gestión institucional que contiene los cargos definidos y aprobados de la entidad, sobre la base de la estructura orgánica vigente prevista en el Reglamento de Organización y Funciones – ROF.

Cabe destacar que, en la práctica por más de 15 años, en las leyes de presupuesto público se ha establecido normas de austeridad



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

fiscal, en la que disponen la prohibición de creación de plazas, contratar y nombrar personal en la administración pública en el ámbito del Gobierno Nacional, Regional y Local; situación que en materia de recursos humanos limita planificar una expansión de la fuerza laboral aun en niveles vegetativos.

Por otro lado, se tiene que todo traslado de un servidor o servidora pública de un lugar geográfico distinto al que venía desempeñando,

debe darse a través de un acto administrativo debidamente motivado, ello debido a que así lo exige el artículo 1 de la Ley 27444 y de igual modo de manera directa se encuentra reconocida en el artículo 139° inc. 5 de nuestra Constitución Política, y así como en los artículos 3° (inc. 4) y 6° de la Ley 27444.

En la actualidad, en el nivel central así como en los gobierno regionales, se viene presentado diversos problemas, así como denuncias respecto a presuntas irregularidades respecto a la aprobación de los destakes y sobre todo del sinceramiento de las plazas presupuestadas que deben considerarse para los procesos de reasignación, pero se ha podido observar que la mayoría de los destakes se efectúan de establecimientos del primer nivel de atención de salud (entidades de origen), asumiendo el pago de las remuneraciones del personal hasta que el destake concluya, ocasionando que los problemas presupuestarios y financieros para la nueva contratación de personal se acreciente, haciendo cada vez más grande el déficit de personal en los establecimientos de salud del primer nivel de atención, lo que agudiza es que los destakes que tienen un carácter temporal estos son renovados año tras año, evidenciándose que como la norma lo establece, que la motivación que ha dado origen al destake temporal, se está convirtiendo en una situación permanente, permitiendo establecer una situación de discordancia entre los hechos verificados y lo que se advierte de los documentos o actos formales, En tal sentido, se debería privilegiar los hechos vinculados sustantivamente con el trabajo sobre los actos formales que difieran de la naturaleza de tales situaciones, constituyéndose así como un factor del principio de la primacía de la realidad.



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

La Comisión de Salud y Población desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e **INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA.**

3. Respuesta de la Comisión.

Con respecto al punto 3 de la observación de la autógrafa, el Poder Ejecutivo señala que cuenta con una **propuesta normativa** sobre el cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera en el Sector

Salud, elaborada por el Ministerio de Salud y que ha contado con los aportes de diferentes sectores; entre ellos, Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), criterios para la reasignación no han sido recogidos en la Autógrafa, hecho que carece de verdad, en vista que no existe propuesta normativa presentada al Congreso de la República por parte del Poder Ejecutivo respecto a la reasignación del personal de salud.

Po otro lado, el Ministerio de Salud, mediante el Oficio N° 1279-2020-DM/MINSA, de fecha 15 de diciembre del 2020, presentan su planteamiento respecto a los proyectos de Ley que han dado origen a la presente Autógrafa de Ley, en la cual no señalan que aspectos se deben de considerar en la futura norma a ser implementada.

En consecuencia, la Comisión de Salud y Población desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e **INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA.**

4. Respuesta de la Comisión.

Con respecto al punto 4 y 5 de las observaciones de la autógrafa, el Poder Ejecutivo, señalan que contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público y del artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público.



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo no ha considerado que la Autógrafa de Ley permite, en primer lugar, que la reasignación del personal destacado dentro de la jurisdicción de un gobierno regional, se realiza modificando el cuadro para asignación de personal (CAP), el presupuesto analítico de personal (PAP) o el cuadro de puestos de la entidad (CPE), y realizando las modificaciones presupuesta/es que correspondan, tanto de la entidad de destino como de la de origen.

Por otro lado, en el marco de la Reforma del Sistema Nacional de Salud, se establece que es prioridad del Ministerio de Salud fortalecer y mejorar los niveles y distribución de los recursos humanos que permitan atender las necesidades de salud de todo el territorio nacional, especialmente de las poblaciones dispersas o localizadas en zonas remotas del país.

En virtud de ello, en la Ley N° 29626, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2011, se estableció en el tercer párrafo de su artículo 9 que durante ese ejercicio presupuestal y ante la necesidad de recursos humanos para el desarrollo de sus funciones, las entidades deben evaluar las acciones internas de personal tales como rotación, encargatura y turnos, así como otras de desplazamiento; y añade que esas acciones administrativas para el desplazamiento están en referencia al artículo 76 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

Asimismo, el Ministerio de Salud plantea mediante la Resolución Ministerial N° 813-2009-MINSA, una directiva, por la que el personal proveniente de las diversas Direcciones Regionales de Salud del país que se encontraba laborando como desplazados en las unidades ejecutoras del Ministerio de Salud, fuese reasignado a este Ministerio. Esta directiva buscó reordenar los recursos humanos del Ministerio de Salud, asegurar y garantizar la satisfacción de las necesidades del servicio, así como la permanencia y realización personal de los servidores concernidos, y permitir que las Direcciones Regionales de Salud donde estaban nombrados los servidores destacados al Ministerio de Salud, dispongan de las plazas que dichos servidores venían ocupando.



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIRESA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

Se hace relevancia que mediante el literal a) del artículo 45 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se norma que la competencia exclusiva del Gobierno Nacional es definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales estas se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del Gobierno de la República. En ese mismo dispositivo se establece que los gobiernos regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.

Es por ello, que se hace necesario que el Ministerio de Salud, así como sus órganos desconcentrados y organismo públicos, y a las direcciones regionales de salud y sus órganos desconcentrados de los gobiernos regionales, que han estado mediante los Decretos Supremos N° 001-2006-SA, N° 024-006-SA, N° 001-2008-SA, N° 023-2008-SA, N° 017-2009-SA, N° 020-2011-SA, N° 012-2012-SA, N° 017-2013-SA y N° 039-2014-SA, así como de la Resolución Ministerial N° 1250-2018/MINSA, autorizando la renovación de destacados para los ejercicios presupuestales 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 2018, 2019 y 2020 de aquellos servidores que por muchos años vienen laborando en calidad de destacados, en diferentes lugares de sus entidades de origen, procedan a sincerar esta modalidad de desplazamiento y por única vez y de manera excepcional se proceda a reasignar a estos servidores.

En consecuencia, la Comisión de Salud y Población desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e **INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA.**

IV. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Salud y Población del Congreso, de conformidad con el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR e **INSISTE** en el texto de la autógrafa de ley aprobada. La fórmula legal es la siguiente:



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIREAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la Ley Siguiente

LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y D/RESAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto autorizar por única vez y de manera excepcional, la reasignación del personal de la salud a que se refiere el numeral 3.2 del artículo 3 del 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, y del personal del Ministerio de Salud, sus organismos públicos, GERESAS y DIREAS de los Gobiernos Regionales, que se encuentren en la condición de destacados en los establecimientos de salud de dichas entidades, con la finalidad de sincerar y mejorar su situación laboral y contribuir a la mejora en la calidad del servicio de salud.

Artículo 2. Reasignación.

Dispónese la reasignación del personal de la salud destacado a que se refiere el numeral 3.2 del artículo 3 del 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 del Ministerio de Salud, sus organismos públicos, GERESAS y DIREAS de los Gobiernos Regionales, que se encuentren laborando en la condición de destacados en **los establecimientos de salud de dichas entidades**, con un mínimo de tres años consecutivos al 31 de diciembre de 2019.

La reasignación del personal señalado en el párrafo precedente destacado dentro de la jurisdicción de un Gobierno Regional, se realiza modificando el Cuadro para Asignación de Personal – CAP, el Presupuesto Analítico de Personal – PAP o el Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE, y realizando las modificaciones presupuestales que corresponda, tanto de la entidad de destino como la de origen.

Autorízase a la entidad de destino la creación de la plaza correspondiente para la reasignación, debiendo mantenerse la plaza primigenia del destacado en la entidad de origen.



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY QUE AUTORIZA POR ÚNICA VEZ Y DE MANERA EXCEPCIONAL LA REASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA SALUD ASISTENCIAL DEL MINISTERIO DE SALUD, SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, GERESAS Y DIREAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Implementación Presupuestal.

La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, establecerá el procedimiento, así como las directivas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

SEGUNDA. Derogatoria.

Dejase sin efecto las disposiciones que se opongan o limiten la aplicación de lo dispuesto en la presente ley y precisase que esta ley no forma, no constituye ni establece precedente jurídico para otras entidades, organismos, o cualquier otra repartición pública del Estado.

TERCERA. Reglamento.

El Poder Ejecutivo en un plazo no menor de treinta (30) días hábiles improrrogables, a partir de la publicación de la presente Ley promulga el Reglamento correspondiente.

Dese cuenta,

Plataforma virtual Microsoft Teams

Lima, 30 de junio 2021