



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2020 - 2021

Señora Presidenta:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento:

1. El Proyecto de Ley **4396/2018-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone la Ley que modifica el primer párrafo del artículo 40 de la Constitución Política del Perú;
2. El proyecto de ley **4399/2018-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone la Ley que modifica el artículo 40 de la Constitución Política del Perú;
3. El proyecto de ley **5017/2020-CR**, presentado por el grupo parlamentario Somos Perú, que propone la Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 40 de la Constitución Política del Estado;
4. El proyecto de ley **5021/2020-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone la Ley que modifica el artículo 40 de la Constitución Política del Perú;
5. El proyecto de ley **5084/2020-CR**, presentado por el grupo parlamentario Unión por el Perú, que propone la Ley que modifica los artículos 40 de la Constitución Política del Perú, 3 de la Ley 28175, Ley marco del empleo público y 35 de la Ley 30037, Ley del Servicio Civil;
6. El proyecto de ley **5164/2020-CR**, presentado por el grupo parlamentario Podemos Perú, que propone la Ley de reforma constitucional que habilita la doble percepción del médico especialista en el ámbito nacional por necesidad pública.
7. El proyecto de ley **6024/2020-CR**, presentado por el grupo parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú, que propone la Ley de reforma constitucional que habilita la doble percepción de ingresos del personal público de manera excepcional durante la declaración de un estado de excepción.

El presente dictamen ha sido aprobado por MAYORÍA, por 9 votos a favor, de los congresistas titulares: ALIAGA PAJARES, Guillermo; CHEHADE MOYA, Omar; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUIPLOC RÍOS, Robinson; LIZARRAGA HOUGHTON, Carolina; YUPANQUI MIÑANO, Mariano; LLAULLI ROMERO, Freddy; y los congresistas accesitarios GUIBOVICH ARTEAGA, Otto y VASQUEZ BECERRA, Jorge.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

- a. El Proyecto de Ley 4396/2018-CR, que propone la Ley que modifica el primer párrafo del artículo 40 de la Constitución Política del Perú, fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso el 27 de mayo del 2019. Fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora, con fecha 29 de mayo de 2019, y recibido en la comisión el 30 de mayo de 2019.
- b. El proyecto de ley 4399/2018-CR que propone la Ley que modifica el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso el 28 de mayo de 2019. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora, con fecha 30 de mayo de 2019, y el 31 de mayo 2019 fue recibido en la comisión.
- c. El proyecto de ley 5017/2020-CR que propone la Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 40 de la Constitución Política del Estado, fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso el 6 de abril del 2020. Fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora, el 4 de mayo del 2020 y al día siguiente, el 5 de mayo 2020, ingresó a la comisión.
- d. El proyecto de ley 5021/2020-CR que propone la Ley que modifica el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, fue presentado al Área de Trámite Documentario el 15 de abril de 2020. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora, con fecha 4 de mayo de 2020, y el día 5 de mayo 2020 fue recibido en la comisión. Con fecha 19 de mayo de 2020 mediante Oficio 017-2020-2021/PV-CR del primer Vicepresidente, traslada el pedido de la congresista Pinedo Chauca para que el proyecto sea derivado a la Comisión de Salud, como segunda comisión.
- e. El proyecto de ley 5084/2020-CR que propone la Ley que modifica los artículos 40 de la Constitución Política del Perú, 3 de la Ley 28175, Ley marco del empleo público y 35 de la Ley 30037, Ley del Servicio Civil. Fue presentado al Área de Trámite Documentario el 27 de abril de 2020, y derivado al Comisión de Constitución y Reglamento el 4 de mayo 2020 como única comisión, a la que ingresó el día 5 de mayo 2020.
- f. El proyecto de ley 5164/2020-CR que propone la Ley de reforma constitucional que habilita la doble percepción del médico especialista en el ámbito nacional por necesidad pública. Fue presentado al Área de Trámite Documentario el 12 de mayo de 2020, y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 13 de mayo 2020 como comisión principal, y a la Comisión de Salud como segunda comisión, a las que ingresó con fecha 13 de mayo 2020.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

- g. El proyecto de ley 6024/2020-CR que propone la Ley de reforma constitucional que habilita la doble percepción de ingresos del personal público de manera excepcional durante la declaración de un estado de excepción. Fue presentado al Área de Trámite Documentario el 20 de agosto de 2020, y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el día de agosto como única comisión, habiendo ingresado el mismo día.

### 1.1. Antecedentes legislativos

Se revisaron los proyectos de ley presentados desde el año 2001 hasta el 2016 inclusive, a fin de ubicar los que tienen relación con la propuesta de ley en estudio. En el siguiente cuadro se muestran los antecedentes legislativos relacionados con las iniciativas materia del presente estudio.

**Cuadro 1**  
**Iniciativas sobre modificación del art. 40 de la Constitución Política respecto de la prohibición del doble empleo o cargo público remunerado, período 2001-2016**

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
09886/2003-CR GPDI	Ley que modifica los artículos 3, 4, 8, 15, 21 y la primera y segunda disposición transitoria y final e inclúyase el artículo 14-A en la Ley 28175 Ley Marco de empleo público	Propone modificar los artículos 3°, 4°, 8°, 15°, 21° y la primera y segunda Disposición Transitoria y Final e incluye el artículo 14°-A en la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, referente a la prohibición de la doble percepción de ingresos.	En comisión
12654/2004-CR Unidad Nacional	Ley que modifica el artículo 3° de la Ley N° 28175 y el artículo 45° del Decreto Ley N° 19990, para la promoción de la actividad laboral de pensionistas del régimen del Decreto Ley N° 19990	Propone modificar el artículo 3° de la Ley núm. 28175, Ley Marco del Empleo Público, referido a la prohibición de doble percepción de ingresos; asimismo, modifica el artículo 45° del Decreto Ley núm. 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, referente a que es incompatible la percepción de pensión de jubilación.	Publicado El Peruano Ley N° 28678
03406/2009-CR APRA	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 40° de la Constitución Política del Estado	Propone modificar el artículo 40° de la Constitución, referente a la excepción para recibir más de dos remuneraciones por parte del Estado.	En comisión

Fuente: Página web del Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

De las iniciativas citadas, cabe mencionar que el proyecto 3406 presentado en el año 2009, propone y contiene sustancialmente la problemática y propuestas de las iniciativas

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

acumuladas en el presente documento de estudio y análisis. Dicha iniciativa que pertenece al período parlamentario 2006-2011, fue derivada a la Comisión de Constitución y Reglamento, pero no fue dictaminada, y pasó al archivo al término del período congresal así señalado.

## 1. 2. Opiniones solicitadas

A fin de conocer las opiniones de los órganos y de especialistas, respecto de las propuestas materia de análisis en el presente dictamen, se hicieron invitaciones para exponer en las sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento, conforme al siguiente detalle:

- a. **En la Décimo Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 5 de agosto de 2020**, se presentaron el Doctor Carlos Blancas Bustamante, ex Diputado y especialista en Derecho Constitucional y Laboral, y los funcionarios de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, efectuaron exposiciones con relación a la pertinencia y viabilidad de los proyectos de ley 5017, 5021, 5084 y 5164/2020-CR, que proponen que diverso personal de la salud esté exento de la prohibición de desempeño de más de un cargo público remunerado, establecido en el artículo 40 de la Constitución Política del Perú.

El Doctor **Blancas Bustamante** señaló que la doble remuneración de un servidor público o funcionario está permitida en el caso de la docencia pues es una contribución a la educación en base a la experiencia enriquecida con la prestación de servicios profesional o técnica en el sector público. Asimismo, manifestó que la disposición constitucional descansa en un supuesto de hecho que tiene dos elementos: uno es el empleo público o contrato del servidor público que presta servicios en cualquier ámbito estatal, y, segundo, otro empleo público o contrato, prestando servicios como docente en una entidad pública; es decir, existe un segundo contrato o función pública, pero de naturaleza distinta al primero, percibiendo entonces doble remuneración por parte del Estado.

El especialista destacó que las propuestas legislativas modifican sustancialmente la estructura del artículo 40 de la Constitución, ya que permitiría a una persona realizar una misma labor en el Estado, aunque sea en distintas instituciones, percibiendo dos remuneraciones. Opinó enfáticamente en contra debido a que habría el riesgo de ampliar dicha excepción a futuras situaciones, afectando el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. Entiende que las propuestas se deben a la baja remuneración de los médicos y la necesidad de obtener más ingresos, así como también a su jornada reducida de 6 horas.

Así, manifestó que, para atender la problemática señalada en los proyectos de leyes, especialmente la urgencia ante el COVID-19, corresponde atender

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

reformas legislativas orientadas al sector salud, especialmente para tener médicos calificados en número suficiente para atender a la población, o una mejor y adecuada retribución salarial a los médicos, y la propia jornada laboral que realizan, incluyendo las guardias. Podría -señaló- en estas circunstancias hacerse una excepción legal ampliando esa jornada hasta el tope constitucional, de modo que a mayor trabajo habrá mayor remuneración.

Por último, afirmó que el artículo 40 de la Constitución puede ser modificado, pero respetando el principio de estabilidad de la Constitución Política. Así, destacó que la Constitución debería contener disposiciones permanentes, no de excepciones. Además, enfatizó considerar que una reforma constitucional entraría en vigencia por lo menos en la siguiente legislatura, es decir en el año 2021, con lo que no sería un mecanismo eficiente para la atención de la urgencia de la pandemia.

A continuación, intervino la Sra. **Cynthia Su**, Gerenta de Políticas de la Gestión del Servicio Civil - SERVIR, quien señaló que la problemática de los profesionales del Sector Salud es un problema estructural; así como lo es la falta de recursos humanos en las distintas regiones, por lo que consideró que no se justifica un cambio constitucional porque no resolvería el problema de fondo. Asimismo – señaló- de aprobarse la doble percepción a los profesionales de la salud en Lima, esto no resolvería el problema de la escasez de profesionales de la salud en las distintas regiones. En cuanto a la jornada de trabajo, hay que considerar evitar el abandono de cargo, o evaluar la dedicación exclusiva.

Por último, la ponente concluye que se debe revisar el marco legal vigente para poder dar una solución adecuada antes de recurrir a un cambio constitucional.

A su vez, el señor **Guillermo Valdivieso Payva**, Asesor de la Presidencia Ejecutiva de SERVIR, señaló que las propuestas legislativas deben de examinarse minuciosamente pues podría afectar los principios de igualdad de oportunidades y el principio de eficiencia; además, refirió según la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, todo servidor público debe dedicarse de manera exclusiva dentro de la jornada de trabajo en las labores que se le asigne, advirtiendo del peligro de un posible encubrimiento de actividades no desarrolladas. Precisó la importancia de que los profesionales de la salud apunten a resultados que redunden en la salud de las personas y que esto solo se lograría si se tiene a los profesionales dedicados al cumplimiento de las jornadas establecidas de acuerdo a ley.

En la misma fecha, los autores sustentaron las iniciativas legislativas:

- a. El Congresista Jorge Luis Pérez Flores, respecto del PL 5017, del grupo parlamentario Somos Perú.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

- b. La Congresista Liliana Pinedo Achaca, respecto del PL 5021, del grupo parlamentario Fuerza Popular.
- c. El Congresista Posemoscrowte Chagua Payano, respecto del PL 5084, del grupo parlamentario Unión por el Perú.
- d. El Congresista Felipe Castillo Oliva, respecto del PL 5164, del grupo parlamentario Podemos Perú.

De otro lado, la Comisión de Constitución y Reglamento cursó oficios a fin de conocer las opiniones de especialistas y de la sociedad civil organizada, para que presentaran sus opiniones por escrito sobre los temas en análisis.

A continuación, se muestran los detalles de los pedidos de opinión solicitados:

- Mediante Oficio 366-2020-2021-CCR-CR de fecha 30 de julio, se solicitó opinión institucional al Presidente Ejecutivo de la Autoridad del Servicio Civil – SERVIR, Sr. Juan José Martínez Ortiz.
- Mediante Oficio 388-2020-2021-CCR-CR de fecha 11 de agosto, se solicitó opinión institucional a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Ana Neyra Zegarra.
- Mediante Oficio 389-2020-2021-CCR-CR de fecha 11 de agosto, se solicitó opinión institucional a la Ministra de Salud, doctora Pilar Mazzetti Soler.
- Mediante Oficio 420-2020-2021-CCR-CR de fecha 27 de agosto 2020, se solicitó información adicional a la señora Ministra de Salud, Pilar Mazzetti Soler.
- Mediante Oficio 386-2020-2021-CCR-CR de fecha 11 de agosto, se solicitó opinión institucional al señor Miguel Palacios Celi, Decano Nacional del Colegio Médico del Perú.
- Mediante Oficio 408-2020-2021-CCR-CR de fecha 19 de agosto 2020, se solicitó información adicional al señor Miguel Palacios Celi, Decano Nacional del Colegio de Médicos del Perú.
- Mediante Oficio 387-2020-2021-CCR-CR de fecha 11 de agosto, se solicitó opinión institucional al Defensor del Pueblo, señor Walter Gutiérrez Camacho.

A la fecha de elaboración del presente dictamen se ha recibido las siguientes respuestas:

El **Colegio Médico del Perú**, mediante Carta N° 593-D-CMP-2020, recibida el 27 de agosto último, señaló que *"el análisis de las iniciativas legislativas destinadas a tratar el aspecto remunerativo de los profesionales médicos que laboran en el Sector Público Nacional no debe realizarse a partir de la coyuntura actual. No se trata de un asunto generado por la emergencia sanitaria ni terminará cuando se supere la misma."* Por ello, destacan que debe promoverse un sistema de formación de médicos que puedan ir a trabajar en todo el interior del país acreditando una formación compatible con las reales necesidades de cada región. Así, consideran claramente que las iniciativas legislativas

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

materia de estudio solamente amenguan las deficiencias actuales, no revierten las causas de la crisis.

En ese sentido, inciden en que si la propuesta se aprueba, se incrementaría la capacidad de atención de los pacientes, por lo que están a favor de su necesidad, viabilidad e idoneidad, destacando el interés público evidente.

A su vez, respecto de la pregunta consistente en qué profesionales de la salud, especialidad o grupo ocupacional, debería o cabría exceptuárseles de la prohibición de doble empleo y remuneración pública, enfatizaron la carencia de 17 mil médicos cirujanos, y de 13 mil médicos especializados, por lo que esa necesidad antecede a otras como, por ejemplo, la necesidad de médicos investigadores en los Institutos Nacionales. Así, inciden en que la habilitación de doble empleo y remuneración estatal correspondería a todos los profesionales médicos cirujanos especializados, pues *"en todos los establecimientos de salud públicos faltan médicos especialistas en las especialidades vinculadas a las enfermedades más prevalentes en cada ámbito de influencia del establecimiento"*.

Además, en relación con la habilitación de doble empleo y remuneración estatal señalada, opinaron que *"se trata de iniciativas legislativas con vocación de permanencia, garantía de estabilidad y requisito de seguridad jurídica, ciertamente con posibilidades de revisión cuando se acredite que la causa de la norma ha sido superada: es decir, cuando se acredite que el Perú tiene médicos cirujanos y dentro de ellos, de médicos especialistas, en volumen y distribución suficiente para atender la demanda real de atención de la salud, dicho de otra forma, cuando no existan las brechas de profesionales y de especialistas"*.

El **Presidente Ejecutivo de SERVIR**, mediante Oficio 324-2020-SERVIR-PE, de fecha 7 de agosto último, dio respuesta remitiendo el Informe Técnico 1201-2020-SERVIR-GOGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, quienes opinaron desfavorablemente respecto de las propuestas legislativas.

Expresaron que de conformidad con el artículo 40 de la Constitución, desarrollado en el artículo 3 de la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, está prohibido realizar más de una actividad remunerada y subordinada para el Estado, así como recibir un segundo ingreso del Estado, salvo las excepciones permitidas (docencia o dietas por un directorio de entidades o empresas públicas); es decir, que *"ningún servidor público se encontraría habilitado para recibir contraprestación adicional derivada de cargo o función pública de otra entidad pública, indistintamente del régimen laboral o modalidad de contratación bajo el cual se vinculen con el Estado excepto las que se encuentran expresamente permitidas."* Enfatizaron que la razón constitucional radica en evitar la acumulación de cargos públicos, el ordenamiento del mercado público y evitar el acaparamiento abusivo de los cargos públicos por el grupo gobernante. Así, hay necesidad de maximizar el acceso de cargos públicos y el deber de dedicarse al cargo, pues *"si el ordenamiento permitiera a los funcionarios y servidores públicos acaparar sin límite los cargos estatales,*

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

*se reducirían las posibilidades reales que los ciudadanos -particularmente quienes no pertenecen al partido gobernante- accedieran al servicio público.*<sup>1</sup> Señalaron que a diciembre 2019 en el sector salud había poco más de 196 mil trabajadores registrados, en los diversos regímenes laborales existentes; y que de ellos, el 53% es personal profesional, y el 78% es personal asistencia de salud.

Destacaron, además, que la prohibición del pluriempleo radica también en el deber de dedicación al cargo, que implica un deber de desempeño de las tareas en el tiempo, forma y lugar establecido legalmente, que *"no se cumpliría si el funcionario pudiera acumular a su tarea original cuanto cargo o función pública tuviera ocasión, pues implicaría distraer tiempo, capacidad y esfuerzo intelectual o físico para satisfacer la dedicación a todos ellos, con el detrimento en el resultado de la labor"*.

Enfatizaron que ya existe la habilitación de la doble percepción de ingresos en el Sector Público mediante los Decretos Legislativos 1153 y 1154, actual marco normativo que regula la prestación de servicios complementarios en salud por parte de los profesionales de la salud, entre ellos los médicos especialistas, por lo que opinan que las propuestas en estudio devienen en innecesarias.

Consideran que no hay razonabilidad para exonerar de la prohibición únicamente a los médicos especialistas, lo que contraviene el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, incluyendo la discriminación de cualquier índole en el ámbito laboral. Inciden en que *"la medida planteada no ha tenido en consideración que el personal de la salud se encuentra conformado por diversos profesionales de la salud (médicos, enfermeras, psicólogos, odontólogos, entre otros) así como por personal técnico y auxiliar asistencial, quienes conforman un equipo multidisciplinario encargado de diversas actividades vinculadas a la prevención, promoción y cuidado de la salud de la población. De ahí que la medida propuesta generaría un trato desigual entre los médicos especialistas y los demás profesionales de la salud, lo cual podría conllevar a situaciones de deserción que incrementen la actual brecha de profesionales de la salud, perjudicándose así las estrategias de intervención en salud diseñadas para la afrontar la Emergencia Sanitaria generada por el brote de COVID-19."*

Señalaron que durante esta emergencia sanitaria nacional se han dado varias normas en que se incrementa el valor costo-hora, modificación de requisitos y condiciones para la prestación del servicio de salud, en especial mediante los decretos de urgencia 32-2020, 39-2020 y 45-2020, con los que se exoneró de exigir convenios de intercambio prestacional o servicios complementarios, de los límites de la jornada de trabajo de profesionales de la salud, de la prohibición de límites de ingresos, etc., todo lo cual se efectuó para reducir la brecha de demanda y oferta de servicios de salud a nivel nacional.

<sup>1</sup> El Informe de SERVIR en pág 4 recoge lo expresado por MORON URBINA, Juan Carlos. La Constitución Comentada. T. I, pág. 664-672.



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

Finamente, concluyeron señalando que si se necesitare medidas excepcionales para afrontar mejor la emergencia sanitaria, ello debe responder a problemas específicos, por lo que promover un cambio constitucional resultaría inoficioso, optando por adoptar las medidas específicas de rango legal.

El **Ministerio de Salud**, mediante Oficio 963-2020-DAM/MINSA, de fecha 22 de setiembre último, dio respuesta remitiendo el Informe 941-2020-OGAJ/MINSA, de la Secretaría General, quienes informaron que la Dirección General de Personal de la Salud opina favorablemente.

En el documento exponen que es innegable la brecha de recursos humanos en salud en los establecimientos de todos los niveles de atención y que con la pandemia de la Covid-19 se ha evidenciado la necesidad de contar con un mayor número de especialistas, sobre todo en el segundo y tercer nivel de atención.

Sin embargo, indican que en la propuesta no se ha contemplado que la prestación de la atención de salud también requiere de otros profesionales de la salud especialistas, además del profesional médico.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, se resume el contenido principal de los proyectos de ley que originan el presente dictamen:

- a. **Proyecto de ley 4396/2018-CR**, denominado "Ley que propone modificación del primer párrafo del artículo 40° de la Constitución Política del Perú", propone incorporar un párrafo nuevo al mencionado artículo 40, en el cual se establezca que pueden ejercer más de un empleo los médicos especialistas, en las entidades de salud pública donde la necesidad lo requiera, con la excepción de la capital de la república. Asimismo, propone agregar que la ley desarrolla los requisitos, obligaciones e impedimentos.

La fórmula legal no propone más modificaciones constitucionales o legales, pero en la exposición de motivos del proyecto de ley se indica la necesidad de eliminar la restricción constitucional de doble remuneración únicamente para los médicos especialistas que laboren fuera de Lima Metropolitana y otras grandes ciudades, así como también se sugiere diversos cambios en la edad de jubilación, entre otros.

- b. **Proyecto de ley 4399/2018-CR**, "Ley que modifica el artículo 40° de la Constitución Política del Perú", propone ampliar los supuestos de excepción de

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

la doble función y percepción de remuneración por parte de los servidores públicos, de modo que facultaría a los servicios médicos especializados.

La propuesta tiene como objeto, según su exposición de motivos, superar el déficit de personal médico especializado que labora en entidades de salud públicas para lograr reducir significativamente los tiempos de atención y mejorar sustancialmente la calidad del servicio médico especializado estatal.

- c. **Proyecto de Ley 5017/2020-CR**, denominado "Ley de reforma Constitucional que modifica que modifica el artículo 40° de la Constitución Política del Estado", busca ampliar la excepción de doble empleo o cargo público remunerado, agregando como excepción la función asistencial de salud. Además, proponen agregar seguidamente que la ley regula los presupuestos para su aplicación.

En la exposición de motivos, la propuesta destaca el déficit de profesionales de la salud como problema existente y que podría solucionarse si se implementa este marco normativo, ya que según señalan, la aplicación del Decreto Legislativo N° 1154, Decreto Legislativo que autoriza los Servicios Complementarios de Salud, no establecería un mecanismo de incentivo alguno a favor del personal de salud.

- d. **Proyecto de Ley 5021/2020-CR**, denominado "Ley que propone modificación del artículo 40° de la Constitución Política del Perú", busca extender la posibilidad de doble empleo o cargo público remunerado a los médicos especialistas, evidentemente, en las entidades de salud públicas.

En la exposición de motivos de la iniciativa se señala que la medida contribuiría a superar el déficit de especialistas médicos en provincias, desconcentrando las ciudades de Lima, Callao, Arequipa y La Libertad, las que cuentan con un 65.1% del total de médicos especialistas, habiendo 20 provincias mal atendidas, especialmente las personas con menos recursos.

- e. **Proyecto de Ley 5084/2020-CR**, denominado "Ley que modifica los artículos 40° de la Constitución Política del Perú, el artículo 3 de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público y artículo 38 de la ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", cuyo objeto es ampliar la excepcionalidad de doble percepción de ingresos del Estado a quien cumple servicio médico a nivel nacional. La propuesta planteada implica modificación constitucional y de normas con rango de ley.

La finalidad expresada por el proyecto de ley refiere a fortalecer el sistema de salud a corto plazo, ante la aparición de pandemias como el COVID-19 y otras que puedan devenir. Además, el proyecto destaca que el Perú se encuentra en las últimas ubicaciones en Sudamérica en relación de personal médico por

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

habitante, y afirma que son las provincias más pobres las que presentan este déficit de personal de la salud.

- f. **Proyecto de Ley 5164/2020-CR**, denominado "Ley de reforma de la Constitución que habilita la doble percepción del médico especialista en el ámbito nacional por necesidad pública", busca incorporar un párrafo al artículo 40 señalando que el médico especialista puede ejercer más de un empleo en los establecimientos de salud del sector público por necesidad pública.

En la exposición de motivos se señala que la norma debería establecer las modalidades del trabajo: tiempo parcial, completo, dedicación exclusiva y trabajo complementario, adicional al trabajo y remunerado por horas.

- g. **Proyecto de ley 6024/2020-CR**, que propone la "Ley de reforma constitucional que habilita la doble percepción de ingresos del personal público de manera excepcional durante la declaración de un estado de excepción", de modo que propone la modificación de los artículos 25 y 40 de la Constitución para establecer, en el artículo 25, un nuevo segundo párrafo que establezca que cuando el Ejecutivo declare estado de excepción, en parte o en todo el territorio de la república, no es de aplicación la jornada máxima de trabajo para los trabajadores que se encuentren exceptuados de la prohibición de doble percepción de ingresos en el artículo 40 de la Constitución. Asimismo, propone en el artículo 40, incorporar un segundo párrafo que disponga que cuando la necesidad lo justifique, no se aplica la prohibición señalada, de conformidad con la ley de la materia y las disposiciones que emita el Poder Ejecutivo por el tiempo y zona en la cual se aplique el Estado de Excepción.

La exposición de motivos destaca que en una situación excepcional y urgente, como lo sería objetivamente un estado de excepción, donde se necesite más trabajadores, no solo los médicos o personal de la salud deberían estar habilitados para tener más de un trabajo remunerado, sino todo profesional necesario, de acuerdo una ley de desarrollo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Cuadro 2**

**Iniciativas legislativas presentadas sobre el doble empleo público remunerado del personal de salud**

CONSTITUCIÓN DE 1993	PL 4396 FP	PL 4399 FP	PL 5017 SOMOS PERU	PL 5021 FP	PL 5084 UPP	PL 5164 PODEMOS
<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p><b>Pueden ejercer más de un empleo los médicos especialistas, en las entidades de salud pública donde la necesidad lo requiera, excepto en la capital de la República, la ley desarrolla sus requisitos, obligaciones e impedimentos.</b></p>	<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de <b>uno por servicios médicos especializados y uno más por función docente.</b></p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente <b>y/o asistencial de salud. La ley regula los presupuestos para la aplicación del presente artículo.</b></p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos</p>	<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente <b>y los médicos especialistas, en las entidades de salud públicas.</b></p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p><b>Los médicos especialistas pueden ejercer más de un empleo en los establecimientos de salud del sector público por necesidad pública.</b></p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>

Fuente: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

Asimismo, en el cuadro comparativo siguiente se recoge la propuesta general del PL 6024, con los artículos de la Constitución Política que propone modificar.

**Cuadro 3**  
**Propuestas de modificación de los artículos 25 y 40 de la Constitución**

Constitución Política de 1993	PL 6024/2020-CR
<p><b>Artículo 25.-</b> La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.</p> <p>Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.</p>	<p><b>Artículo 25.-</b> La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.</p> <p><b>Cuando el Poder Ejecutivo declare el estado de excepción, en parte o en todo el territorio de la República, no es de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior para los trabajadores que se encuentren exceptuados de la prohibición de la doble percepción de ingresos a que se refiere el artículo 40.</b></p> <p>Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.</p>
<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta. Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p><b>Artículo 40°.</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p><b>Cuando la necesidad lo justifique, no se aplica la prohibición contenida en el párrafo anterior, de conformidad con lo que establece la ley de la materia y las disposiciones que emita el Poder Ejecutivo por el tiempo y zona en la cual se aplique el Estado de Excepción.</b></p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta. Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>

Fuente: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

### III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil.
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Ley N° 26842, Ley General de Salud.
- Decreto Legislativo N° 559, Ley de trabajo médico.
- Decreto Legislativo N° 1154, Decreto Legislativo que autoriza los servicios complementarios en salud.
- Decreto Legislativo N° 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones.
- Decreto de Urgencia N° 039-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas complementarias para el sector salud en el Marco de Emergencia Sanitaria por los efectos del Coronavirus (COVID-19).
- Decreto Supremo N° 008-2020, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19
- Ley N° 30026, Ley que autoriza la contratación de pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para apoyar en áreas de seguridad ciudadana y seguridad nacional.
- Ley N° 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicio y de las cooperativas de trabajadores.
- Decreto de Urgencia N° 020-2006, Dictan Normas de Austeridad y Racionalidad en el Gasto Público.

### IV. ANÁLISIS

#### 4.1 El derecho a la salud en la Constitución de 1993

La salud como derecho fundamental y derecho humano tiene, en nuestro ordenamiento jurídico, reconocimiento expreso en el artículo 7 de la Constitución de 1993, que establece lo siguiente:

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**"Artículo 7.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad."** (énfasis nuestro)

Este derecho fundamental a la salud, es decir, a que el organismo funcione en adecuadas condiciones físicas y psíquicas, ha sido tratado en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional peruano, por ejemplo, al afirmar que:

"Asimismo, si bien es cierto que el derecho a la salud no está contenido en el capítulo de derechos fundamentales de la Constitución, también es cierto que su inescindible conexión con el derecho a la vida, a la integridad y al principio de dignidad, lo configuran como un derecho fundamental indiscutible, pues constituye, como dice el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley General de Salud 26842, "condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo". Por ello, deviene en condición necesaria del propio ejercicio del derecho a la vida y, en particular, a la vida digna."<sup>2</sup>

Según el artículo 7 de la Constitución, al señalar que es un derecho que posee toda persona, es claro que el derecho a la salud es, desde su formulación esencial, un derecho individual o derecho subjetivo. Este es uno de sus contenidos o facetas:

"El derecho a la salud, previsto en el artículo 7° de la Constitución de 1993, comprende no solo el derecho al cuidado de la salud personal, sino también el acceso a condiciones mínimas de salubridad a fin de vivir una vida digna. Así, se afirma que el derecho a la salud abarca, por un lado, la atención de salud oportuna y apropiada (...)"<sup>3</sup>

Esa dimensión personal de atención de la salud es elemental y es parte de su contenido esencial, tanto como su relación íntima con el derecho a la vida, quizás el más importante de todos los del catálogo de derechos fundamentales, por ser presupuesto de los demás derechos.

Pero hay dimensiones de la salud que exceden lo individual. Así, se recoge como relevante la dimensión familiar y la de la comunidad. Ello lo encontramos sucintamente comentado a continuación:

"El artículo establece que todos tenemos derecho a la protección de nuestra salud y el deber de contribuir a su promoción y defensa en tres niveles distintos y complementarios.

- En el individuo mismo. Cada uno de nosotros posee dichos derechos y deberes. Ya hemos indicado que existe el derecho a la protección de la salud y no sobre la

<sup>2</sup> Exp. 5954-2007-PHC/TC.

<sup>3</sup> Exp. 2064-2004-AA/TC. FJ 2.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

protección de la salud. La diferencia consiste en que tenemos la posibilidad de reclamarlo pero no podemos renunciar a él.

- Algunas dimensiones de la protección de la salud sólo ocurren en el plano familiar. El control de enfermedades hereditarias, los hábitos que permitan prevenir que las enfermedades de unos alcancen a los demás porque en familia se comparten los espacios y las cosas; la prevención de las enfermedades vacunando a los niños; los hábitos de limpieza que evitan que enfermedades peligrosas se afinquen en el hogar; etc.
- Otras dimensiones son de toda la comunidad. Por ejemplo una epidemia o el control de los gérmenes a través de una adecuada disposición de los desperdicios o el establecimiento de suficientes centros de atención médica que solucionen los problemas de la población.

En cada uno de estos niveles tenemos el derecho de que los problemas de salud sean prevenidos y curados. La mejor forma de mantener la salud es no enfermarse y para ello es muy importante que los tres niveles antes descritos interactúen uno en favor de los otros.”<sup>4</sup>

En el mismo orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente el vínculo entre salud y vida, y la natural necesidad de cuidar la salud, lo que, jurídicamente, es un deber estatal:

“27. La salud es derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida; y la vinculación entre ambos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida. Entonces, es evidente la necesidad de efectuar las acciones para instrumentalizar las medidas dirigidas a cuidar la vida, lo que supone el tratamiento destinado a atacar las manifestaciones de cualquier enfermedad para impedir su desarrollo o morigerar sus efectos, tratando, en lo posible, de facilitar al enfermo los medios que le permitan desenvolver su propia personalidad dentro de su medio social.

El derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el Estado debe efectuar tratando de que todas las personas, cada día, tengan una mejor calidad de vida. Ello comporta una inversión en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, así como la puesta en marcha de políticas, planes y programas en ese sentido.”<sup>5</sup>

Por ello, el derecho a la salud impone una serie de deberes de actuación del Estado, siendo elemento preponderante el de los servicios públicos de salud:

<sup>4</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo II. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1999. Tomo II. Pág. 84.

<sup>5</sup> Exp. 2016-2004-AA/TC. FJ 27.



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

"La salud puede ser entendida como el funcionamiento armónico del organismo, tanto en el aspecto físico como psicológico del ser humano. Es evidente que, como tal, constituye una condición indispensable para el desarrollo y un medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo. Así, la salud supone el goce del normal desarrollo funcional de nuestro organismo; en tal sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha precisado que dicho concepto no se limita a la ausencia de enfermedad, sino al reconocimiento de una condición física mental saludable. El artículo 7° de la Constitución, cuando hace referencia al derecho a la protección de la salud, reconoce el derecho de la persona de alcanzar y preservar un estado de plenitud física y psíquica. Por ende, tiene el derecho de que se le asignen medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica, correspondiente al nivel que lo permiten los recursos públicos y la solidaridad de la comunidad. La salud de una persona debe ser abordada en tres perspectivas, a saber: del individuo en particular, dentro de su contexto familiar y en un contexto comunitario.

Por lo expuesto, **los servicios públicos de salud cobran vital importancia** en una sociedad, pues de ellos depende no sólo el logro de mejores niveles de vida de las personas, sino que incluso en la eficiencia de su prestación **está en juego la vida y la integridad de los pacientes.**"<sup>6</sup> (énfasis nuestro)

Los deberes estatales de velar por la salud, con acciones positivas de diversa índole, se encuentran además recogidos mediante el artículo 9 de la Carta Política, que constitucionaliza la política nacional de salud, de modo que establece sus caracteres esenciales. La norma constitucional dispone que:

"Artículo 9.- El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud."

El Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones ha señalado que el deber estatal de cuidar la salud, se manifiesta en acciones estatales de proveer servicio de atención de salud, entre otras muchas variantes de la protección de dicho derecho:

"Dentro de los componentes del Estado social queda claro que el reconocimiento y la promoción del derecho a la salud ocupa un papel trascendental, en tanto dicho atributo representa parte del conglomerado de derechos sociales que bajo la forma de obligaciones se imponen al Estado a efectos de ser promovido en condiciones materiales y fuentes de acceso. Conforme lo ha dejado establecido este Colegiado en las sentencias 2945-2003-AA/TC, 2016-2003-AA/TC y 1956-2004-AA/TC, el derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener el estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, **una acción de**

<sup>6</sup> Exp. 2016-2004-AA/TC. FJ 29.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

conservación y otra de restablecimiento; acciones cuyo cumplimiento corresponde, al Estado, el cual debe garantizar una progresiva y cada vez más consolidada calidad de vida, invirtiendo en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo, para tal efecto, adoptar políticas, planes y programas en ese sentido. Los servicios de salud, por consiguiente, cobran vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro de mejores niveles de vida para las personas que la integran, sino que incluso en la eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida y la integridad de los pacientes." <sup>7</sup> (énfasis nuestro)

Asimismo, cabe tener en cuenta, desde una mirada constitucional, la siguiente reflexión manifestada hace dos décadas:

"La lucha contra las enfermedades epidémicas y endémicas ha llevado ya varios decenios del esfuerzo humano y gracias a él algunas de las más terribles prácticamente han desaparecido del planeta. Sin embargo, a ellas se han sumado otras nuevas como el SIDA que constituyen flagelos antes desconocidos por el hombre y a nivel planetario.

**Buscar que se asegure la atención médica a todos es tarea inmensa y todavía incumplida en el mundo y también en países como el Perú. En todo caso, es un objetivo de largo plazo.**

Todos estos dispositivos [los tratados suscritos sobre la salud] son normas obligatorias en el Perú. Ocurre sin embargo que como la inmensa mayoría de ellos requiere de inversiones enormes y fuera del alcance de la sociedad y del Estado se deben desarrollar progresivamente. **Pero este desarrollar progresivamente quiere decir que siempre se debe hacer el esfuerzo de avanzar y no es una justificación para no hacer todos los esfuerzos que sean posibles en cada oportunidad. Este celo cabe, en primer y fundamental lugar, al Estado y su gobierno.**" <sup>8</sup> (subrayado nuestro)

En conclusión, la salud es un derecho fundamental íntimamente conectado con la vida misma, que el Estado tiene obligación de proteger, promover y defender, manifestándose, en el caso de estudio del presente dictamen, efectuando los esfuerzos necesarios y posibles para el logro de la adecuada prestación de salud en las entidades estatales.

<sup>7</sup> Exp. 3208-2004-AA/TC. FJ 6.

<sup>8</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Op. Cit. Pág. 89.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**4.2 El artículo 40 de la Constitución y la prohibición del doble empleo o cargo público remunerado**

Es de importancia fundamental tener claro el mandato constitucional, sobre la función pública, que se propone modificar en los diversos proyectos de reforma. Recordemos, como los tratadistas señalan sucintamente, que:

"(...) originalmente, la igualdad de acceso a la función pública fue una reivindicación de justicia, de libertad y de igualdad ante la ley. Hay que recordar que en el Antiguo Régimen (que para nosotros incluye la época colonial), no todos tenían acceso a los cargos públicos. Usualmente sólo los nobles de espada podían tener acceso a ellos y, en todo caso, los burgueses enriquecidos que no tenían antecedentes nobiliarios, podían comprarlos y detentarlos de por vida (y en casos, inclusive, transmitidos por herencia)."<sup>9</sup>

Al respecto, veamos los textos constitucionales que han regido, durante el siglo XX, esta regla de la función pública, lo que se aprecia a continuación:

**Cuadro 4**  
**Antecedentes constitucionales de la prohibición de doble percepción de remuneración por función pública**

Constitución Política	Norma específica
Constitución de 1920	<b>Artículo 12.-</b> Nadie podrá gozar más de un sueldo o emolumento del Estado, sea cual fuere el empleo o función que ejerza. Los sueldos o emolumentos pagaderos por instituciones locales o por sociedades dependientes en cualquiera forma de Gobierno, están incluidos en la prohibición.
Constitución de 1933	<b>Artículo 18.-</b> Nadie puede percibir más de un sueldo o emolumento del Estado, cualquiera que sea su función o empleo, salvo uno más por razón de la enseñanza. Los sueldos o emolumentos pagaderos por corporaciones locales o por sociedades dependientes en cualquiera forma del Poder Ejecutivo, están incluidos en esta prohibición.
Constitución de 1979	<b>Artículo 58.-</b> (...) Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.
Constitución de 1993	<b>Artículo 40.-</b> (...) Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

Fuente: Constituciones oficiales publicadas en [www.congreso.gob.pe/historico](http://www.congreso.gob.pe/historico)  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

El cuadro precedente permite apreciar con claridad que fue la Carta de 1920 la primera que reguló el tema de la prohibición de doble empleo o cargo público remunerado, cuidándose de incluir a los trabajadores de cualquier forma de organización estatal, y

<sup>9</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo II. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1999. Pág. 411.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

sin la excepción de la función pública docente, ni ninguna otra. La Carta de 1933 fue sustancialmente idéntica. Asimismo, se observa que la excepción por función pública docente es más o menos reciente, pues data de la Carta de 1979, en la que además se refirió la mención expresa de las corporaciones o gobiernos locales y otras sociedades estatales, que estaban incluidas en la prohibición.

Es fundamental mencionar aquí que hay quienes interpretan la prohibición constitucional del artículo 40 de la Constitución vigente, tal como se entendía desde su origen en la Constitución de 1920 y en la de 1933, es decir, como una regla enfocada en la remuneración, sueldo o emolumento, vetando la doble percepción, siempre desde el Estado. Y dicha concepción se debe al propio origen de la función pública en el Estado de Derecho, principalmente al principio de acceso a los cargos públicos, como se mencionó anteriormente, y al deber de dedicación exclusiva al cargo.

En ese sentido, en la doctrina jurídica se dice ha mencionado que, en términos generales, el artículo 40 de la Constitución:

"( ...) prohíbe desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado con excepción de función docente. Se busca con esta disposición evitar que personas con poder o que tienen protectores con poder acumulen cargos y remuneraciones de manera que en vez de trabajar se benefician ilícitamente de los caudales públicos.

Desde luego el funcionario público podrá ejercitar actividades lucrativas o profesionales privadas siempre que no interfieran con sus obligaciones como funcionario o trabajador público a menos que lo tenga expresamente prohibido por normas o contratos especiales."<sup>10</sup>

Desde la otra óptica, hay quienes al interpretar el artículo 40 actual enfatizan o relievan como más importante el cambio en la formulación de la prohibición, destacando que ya no se refiere principal o centralmente al aspecto remunerativo, sino que antes y preponderantemente está la mención de función pública, es decir, la prohibición de ejercer más de una función pública remunerada, lo cual es distinto de que se prohíba, como en las constituciones previas (1920, 1933) la doble remuneración desde el Estado.

En esa línea, por ejemplo, se afirma que es distinto prohibir tener dos remuneraciones estatales, que prohibir la doble función pública por parte del Estado. Así, Díaz Roncal expresa esta postura con la siguiente afirmación:

"Con la Constitución de 1993 se plantea una restricción únicamente pensada en la duplicidad de cargos o plazas públicas, ya no principalmente en la percepción económica, como lo planteara la Constitución de 1933. **Hay una diferencia importante, aunque sutil.**

<sup>10</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Op. Cit. Pág. 422.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

(...) la Constitución de 1993 plantea una restricción menos rígida. La retribución económica deja de ser la preocupación principal del Constituyente. Se ocupa ahora del doble cargo o plaza pública, del doble ejercicio de la función pública. Esto quiere decir que quien ostenta un cargo o plaza pública no puede ejercer otro u otra adicionalmente. Sin embargo, sí podría realizar un servicio autónomo, y percibir una retribución económica por dicho servicio ya que por medio de este último supuesto no se ejerce función pública. Sería el caso, por ejemplo, de un servidor público que tiene un contrato de trabajo con una entidad pública y, adicionalmente, presta un servicio autónomo para otra entidad. Si tomamos únicamente el supuesto constitucional, el supuesto mencionado sería válido." <sup>11</sup> (énfasis nuestro)

En cuanto al desarrollo legislativo de la prohibición mencionada, a la fecha coexisten en el ordenamiento jurídico de la función pública en el Perú, diversos regímenes laborales públicos. De ahí que el desarrollo de la prohibición se encuentra, de manera dispersa o dispar legislativamente, principalmente, en las siguientes normas:

**Cuadro 5**  
**Regímenes laborales del sector público y sus normas de desarrollo de la prohibición del artículo 40 de la Constitución Política**

Norma legal	Articulado de desarrollo de la prohibición
<b>Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público</b>	Artículo 3.- Prohibición de doble percepción de ingresos  Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado.  Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas.
<b>Ley 30057, Ley del Servicio Civil</b>	Artículo 38. Prohibición de doble percepción de ingresos  Los servidores del Servicio Civil no pueden percibir del Estado más de una compensación económica, remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de dichos ingresos con la pensión por servicios prestados al Estado o por pensiones financiadas por el Estado, salvo excepción establecida por ley.  Las únicas excepciones las constituyen la percepción de ingresos por función docente efectiva y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas estatales o en Tribunales Administrativos o en otros órganos colegiados.  Queda prohibida la percepción de ingresos por dedicación de tiempo completo en más de una entidad pública a la vez.
<b>Decreto Legislativo 276, Ley de bases de</b>	Artículo 7.-

<sup>11</sup> DIAZ RONCAL, Kenny. La historia del empleo público peruano. Colección Centenario – PUCP. Lima: Normas Jurídicas ediciones, 2019. Pág. 197.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

<p><b>la carrera administrativa y remuneraciones del sector público</b></p>	<p>Ningún servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, inclusive en las Empresas de propiedad directa o indirecta del Estado o de Economía Mixta. Es incompatible asimismo la percepción simultánea de remuneraciones y pensión por servicios prestados al Estado. La única excepción a ambos principios está constituida por la función educativa en la cual es compatible la percepción de pensión y remuneración excepcional.</p>
<p><b>Decreto Legislativo 1057, Régimen laboral especial de Contratación Administrativa de Servicios</b></p>	<p>Artículo 4.- Impedimentos para contratar y prohibición de doble percepción</p> <p>(...)</p> <p>4.3. Es aplicable a los trabajadores sujetos al contrato administrativo de servicios la prohibición de doble percepción de ingresos establecida en el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, (...).</p>

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021.

Además, cabe mencionar que hay quienes señalan críticamente que el legislador que emitió la Ley Marco del Empleo Público, y el Tribunal Constitucional que dio la sentencia del expediente 3480-2007-PA/TC, se equivocaron al interpretar el actual artículo 40 bajo el contexto histórico y la literalidad de las Constituciones de 1920 y 1933. Empero, insisten en que aquellas Cartas contenían una restricción rígida, y que la Carta vigente contiene, sin duda, una restricción, pero que es menos rígida que aquellas.

Esa menor rigidez de la prohibición del artículo 40 de la Constitución de 1993, así planteada, implicaría dejar un mejor y más amplio espacio para el cumplimiento y vigencia de un derecho fundamental: la libertad de trabajo.<sup>12</sup>

Además, se mencionó que la interpretación de rigidez absoluta de la prohibición, al estilo de su origen en la Constitución de 1920, se basa en el principio de acceso a la función pública. Al respecto, debe recordarse que dicho principio existe como un derecho subjetivo, pero entendido por su finalidad particular:

“Y es que el derecho de acceso a los cargos públicos **no es un mandato para que toda persona acceda al Estado**, sino un mandato para que dicho acceso se produzca bajo reglas que garanticen la **igualdad de oportunidades** –como son los concursos públicos– y al mismo tiempo, promuevan y garanticen la permanencia del servidor en dichos cargos.”

<sup>13</sup> (énfasis nuestro)

A su vez, el principio de igualdad de oportunidades:

<sup>12</sup> Díaz Roncal. Op. Cit. Pág. 201.

<sup>13</sup> BOYER CARRERA, Janeyri. El derecho de la función pública y el servicio civil. Nociones fundamentales. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2019. Pág. 12.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

"Hace referencia a la regla de **no discriminación en materia laboral**. En puridad, plantea la plasmación de la isonomía en el trato previsto implícitamente en el inciso 2) del artículo 2° de la Constitución; el cual específicamente hace referencia a la igualdad ante la ley."<sup>14</sup>

Y en cuanto a la interpretación por parte del órgano técnico especializado, la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, se observa que ha emitido informes, en su momento, en ambos sentidos interpretativos. Así:

"(...) la Autoridad Nacional de Servicio Civil -en adelante Servir-, asumió una postura algo singular al considerar que la prohibición de doble percepción de ingresos no puede ser aplicada en forma extensiva a supuestos no regulados por ley; asimismo, refirió que recién con la dación del Decreto Legislativo N° 1057, se ha prohibido expresamente la percepción simultánea de honorarios y otros ingresos del Estado, la misma que solo puede ser aplicable a los casos de contratos administrativos de servicios posteriores al marco normativo.

(...) Cabe precisar que Servir ha cambiado de criterio, refiriendo que "para comprender el ámbito de aplicación de la disposición antes indicada, se tiene que tener en cuenta el ejercicio de función pública. Sobre ello, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en los expedientes n° 0023-2013-PI/TC, n° 003-2014-PI/TC, n° 0017-2014-PI/TC ha señalado que "(...) la función pública no se identifica por el tipo de contrato o vínculo de un trabajador con la administración pública, sino por el desempeño de funciones públicas en las entidades del Estado (...)".

En síntesis, el artículo 40 de la Constitución establece una prohibición para los trabajadores funcionarios y servidores públicos, consistente en que no pueden tener dos empleos o cargos públicos remunerados, salvo la docencia. Esta prohibición no ha sido desarrollada legislativamente ni interpretada de manera uniforme, lo que a la fecha plantea dificultad para advertir si una reforma constitucional en un sector determinado podría coadyuvar a esclarecer dicho panorama legislativo.

#### **4.3 La situación del personal de salud en la actualidad. Los problemas principales anotados en las iniciativas.**

Nuestro Sistema nacional de salud está dividido en Profesionales de Salud y Personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud. Según la Dirección General de Personal de Salud del Ministerio de Salud, son profesionales de salud: médico cirujano, cirujano dentista, químico farmacéutico, obstetra, enfermero, médico veterinario - que presta servicio en el campo asistencial de la salud, biólogo - que presta servicio en el campo asistencial de la salud, psicólogo - que presta servicio en el campo asistencial de la salud, nutricionista - que presta servicio en el campo

<sup>14</sup> Exp. 0008-2005-AI/TC. FJ. 22.

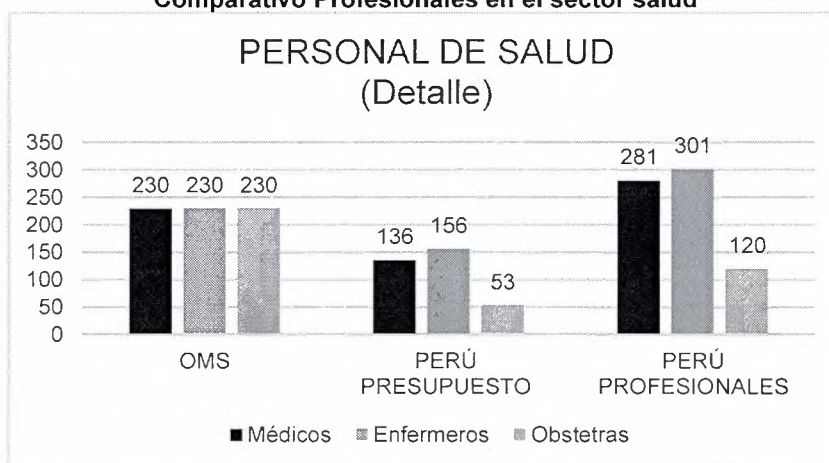
**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

asistencial de la salud, ingeniero sanitario - que presta servicio en el campo asistencial de la salud, asistente social - que presta servicio en el campo asistencial de la salud, 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. (D.Leg.1153, Art.3, 3.2, a), químico - que presta servicio en el campo asistencial de la salud, y técnico especializado de los servicios de fisioterapia, laboratorio y de rayos X. (D.Leg.1162, Art.1)

Y el personal de salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud son todo aquel técnico y auxiliar asistencial que desarrolla funciones en los servicios de enfermería, obstetricia, laboratorio, farmacia, rayos X, medicina física y rehabilitación, nutrición, odontología, y otras actividades vinculadas a la salud individual o salud pública. (D. Leg.1153, Art.3, 3.2,b). Estos pueden ser Profesionales asistenciales, Técnicos asistenciales y Auxiliares asistenciales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>15</sup> sugiere que se debe tener como mínimo 230 profesionales médicos, 230 enfermeras y 230 obstetras por cada 100,000 habitantes; en nuestro país según información presupuestal al 2018 se cuenta con 136 médicos, 156 enfermeras y 53 obstetras cada 100,000 habitantes. Como se refleja existe una deficiencia en nuestro país entre los médicos en el Sistema Nacional de Salud y lo propuesto por la OMS.

**Gráfico 1**  
**Comparativo Profesionales en el sector salud**



Fuente: MINSA (2018), Colegio Médico del Perú (2020), Colegio de Enfermeros del Perú (2020), Colegio de Obstetras del Perú (2020)  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

<sup>15</sup> En: [https://www.who.int/hrh/workforce\\_mdgs/es/](https://www.who.int/hrh/workforce_mdgs/es/)



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

Por otro lado, se puede ver que según los colegios profesionales contamos con 281 médicos, 301 enfermeras y 120 obstetras cada 100,000 habitantes.

La realidad problemática en nuestro país es que el sector estatal no remunera como el privado en sectores de mayor demanda, como es el sector Salud. Muchas veces, los profesionales especializados de dicho sector, perciben mayor remuneración en la actividad privada que en la pública.

Se debe precisar, además, que el sector público no es muy atractivo para el médico especialista, además del monto remunerativo en sí, por la restricción de doble percepción en dos entidades del Estado, problema que no encuentran en la actividad privada, ya que un especialista puede laborar en 2 o más centros privados.

Otro aspecto o arista del problema radica en una situación de hecho, aparentemente generalizada, mencionada por los autores de algunas iniciativas legislativas<sup>16</sup>, consistente en que al no estar permitida la doble percepción en dos entidades del Estado y al existir carencia de médicos especialistas, en provincias principalmente, las instituciones públicas de salud contratan a empresas terceras que brinden dichos servicios y éstas subcontratan a profesionales de otras instituciones estatales. Por tanto, los profesionales trabajan en dos entidades del Estado indirectamente, sin beneficios laborales y con un tercero intermediario, usualmente empresa de servicios de salud.

#### 4.4 Opciones de regulación en el derecho constitucional comparado

La prohibición del doble empleo o cargo público remunerado está presente en diversas Cartas Políticas de los países de Iberoamérica. Como se aprecia, la opción del constituyente en cada caso es distinta, algunos con excepciones expresa y detalladamente destacadas, y en otros casos con una breve remisión a la ley, la que abunda en detalles legislativos, algunos por sectores, otros en general.

**Cuadro 6**  
**Prohibición de doble empleo o cargo público remunerado en el Derecho Constitucional comparado**

PAIS	NORMA CONSTITUCIONAL	DESARROLLO LEGAL
Constitución de la República Federativa	Artículo 37, incisos 16 y 17  "Está prohibida la acumulación remunerada de cargos públicos, excepto cuando hubiese compatibilidad de horarios:	Sin remisión expresa

<sup>16</sup> En la Sesión de fecha 5 de agosto 2020, los proponentes de las iniciativas legislativas N°s 5017 y 5164/2020-CR anotaron dicho problema.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

<p><b>de Brasil 1988</b></p>	<p>1. la de los cargos de profesor; 2. la de un cargo de profesor con otro técnico o científico; <b>3. la de dos cargos privativos de médico.</b></p> <p>17. La prohibición de acumular se extiende a empleos y funciones y abarca organismos autónomos, empresas públicas, sociedades de economía mixta y fundaciones mantenidos por el Poder Público;". (énfasis nuestro)</p>	
<p><b>Constitución Política de Colombia de 1991</b></p>	<p>Artículo 128 "Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, <b>salvo los casos expresamente determinados por la ley.</b> Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas." (énfasis nuestro)</p>	<p>El artículo 19 de la Ley 4ta de 1992 exceptúa a los profesionales de la salud, profesores universitarios que desempeñan labores en la Rama Legislativa, por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública, entre otras, que declara la ley.</p>
<p><b>Constitución Española de 1978</b></p>	<p>Artículo 103, inciso 3: "<b>3. La ley regulará</b> el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, <b>el sistema de incompatibilidades</b> y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones". (énfasis nuestro)</p>	<p>Ley 20-1982, artículo 2, inciso 1 "No se podrá percibir más de un sueldo con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Organismos y Empresas de ellos dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, <b>salvo autorización expresa por Ley o que los servicios se presten en régimen de jornada reducida</b>". (énfasis nuestro) Disposición adicional cuarta: "<b>El personal (...) en las condiciones que reglamentariamente se determinen, a desempeñar simultáneamente dos puestos de trabajo de carácter asistencial:</b> <b>a) Siempre que uno de ellos forme parte de la plantilla de un establecimiento hospitalario y el otro se desempeñe en un ámbito asistencial no hospitalario, o</b> <b>b) Cuando ambos tengan este último carácter si corresponden a centros dependientes de distintas Administraciones Públicas, Seguridad Social, Empresas estatales u otras del sector público o Centros concertados y no lo impida el régimen de dedicación, horario o demás circunstancias objetivas de ambos puestos de trabajo</b>".</p>

Fuente: Proyectos de Ley 3406/2009-CR, 5017/2020-CR, 6094/2020-CR y Constituciones Políticas.  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

Lo mencionado en el cuadro precedente muestra el amplio rango de opciones que tiene el constituyente, de considerarlo adecuado, para incorporar modificaciones a la regulación de la prohibición de doble empleo o cargo público remunerado.

Se aprecia, con singular atención, que se ha utilizado como excepciones más o menos flexibles, la labor docente, así como la de investigación y la de los médicos o personal de la salud.

**4.5 Argumentos a favor de una reforma constitucional como herramienta para resolver el problema.**

De lo señalado hasta el momento, ya se puede enumerar diversas motivaciones, razones y posibilidades para contribuir a resolver el problema que los diversos proyectos y propuestas han planteado resolver:

- a. La prohibición del doble empleo o cargo público remunerado se encuentra redactado en norma constitucional desde 1920. Ello quiere decir que está arraigado en la constitución histórica, por más de un siglo y durante 4 ejercicios constituyentes. Se prevé, por dicha razón, la resistencia del intérprete de la ley si únicamente se elaborase una propuesta de modificación en ese nivel de fuentes del derecho.
- b. En relación con ello, una regulación en la Constitución política contribuye a un mandato claro que reciben los operadores y ejecutores de las normas, así como también el legislador ordinario, para desarrollar todo lo correspondiente a su concreción.
- c. Al estar involucrados fines constitucionales, como es el caso de la maximización de la atención adecuada del derecho a la salud, es propicio el debate hacia una modificación en el texto constitucional.
- d. Es un espacio adecuado para evitar, mediante una norma clara, que se generen conflictos -o que ellos puedan alegarse- entre la atención debida del derecho a la salud de los pacientes, el derecho al trabajo del personal médico, el derecho de acceso a la función pública, el principio de igualdad de oportunidades y la no discriminación, entre otros derechos y principios constitucionales.
- e. Tomando como referente la visión de la problemática y planteamientos de los proponentes de las iniciativas acumuladas, cabe mencionar que todas ellas apuntan a una solución en la Constitución y solo una de ellas propone, además, modificar leyes determinadas; empero, únicamente reitera en la norma con rango de ley, la propuesta constitucional.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**4.6 Argumentos en contra de una reforma constitucional como herramienta para resolver el problema.**

Del estudio hasta aquí efectuado, se han identificado los siguientes aspectos desfavorables a la reforma constitucional:

- a. La Constitución Política es una norma de grandes principios y mandatos de optimización, así como de organización básica de competencias en el marco del Estado constitucional de derecho, no así de detalles o problemas específicos. Por ello, el problema del déficit de personal médico especialista en la gran parte del territorio nacional no se resolvería en el corto plazo por obra de la nueva disposición constitucional.
- b. Se ha argumentado que la suspensión de la prohibición de doble empleo o cargo público remunerado para un sector determinado, generaría la posible vulneración del derecho de igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, y la no discriminación. En similar sentido, se prevé que generaría la posible vulneración del deber de dedicación al cargo. Y en el mismo orden de ideas, dado que la jornada de trabajo del médico legalmente establecida, es una jornada más corta<sup>17</sup> que el techo o máximo constitucionalmente establecido para los trabajadores en general, cabe el cuestionamiento del tiempo que usaría el médico especialista para el segundo empleo estatal remunerado, cuál o cómo podría tener tiempo para dos empleos públicos con el mismo límite de horas que ha tenido hasta el momento. La reforma constitucional planteada no modificar la jornada laboral máxima de los trabajadores de ningún tipo, por lo que subsiste el problema de si corresponde ampliar o no la jornada de trabajo de dicho sector específico, por ley.
- c. Una eventual reforma constitucional necesitará desarrollos específicos en diversas normas legales, como las de especialidad laboral, generales y por sectores, según el contenido constitucional de que se trate.
- d. La existencia de diversos regímenes de prestadores estatales de salud (Ministerio de Salud y Gobiernos Regionales, Essalud, y la Sanidad de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales) constituye, a nuestro criterio, el problema estructural que origina el problema y origina, desde hace mucho tiempo, que el personal de la

<sup>17</sup> De conformidad con el artículo 1 de la Ley 30635, que modificó la Ley del Trabajo Médico:

"Artículo 9.- De la jornada asistencial del médico cirujano

La jornada asistencial del Médico Cirujano es de seis (6) horas diarias ininterrumpidas o su equivalente semanal de treinta y seis (36) horas o ciento cincuenta (150) horas mensuales. En esta jornada está comprendido el trabajo de guardia. Cuando la jornada laboral supere las ciento cincuenta (150) horas mensuales, el pago se regula por el Decreto Legislativo 1154, Decreto Legislativo que autoriza los Servicios Complementarios en Salud, y su reglamento; y en el sector privado, por la norma que corresponda."

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

salud no se encuentre adecuadamente distribuido ni siquiera en una misma región. La unificación de dicha situación se constituye en la solución real, sin embargo, ello no se logra, menos en el corto plazo, con un mandato constitucional.

- e. A su vez, coexisten en el sector público diversos regímenes laborales (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728, Ley marco del empleo público y Ley 30057) cuya regulación, de ser aprobada la reforma constitucional, deben ser adecuados al nuevo mandato. Ello implica que coexisten diversos detalles propios del derecho laboral, que no puede ser subsumidos en la Constitución.
- f. Se ha mencionado pro los autores que hay una pretensión primordialmente remunerativa, ya que actualmente hay personal médico especialista que viene desempeñando sus labores en dos prestadores estatales de salud, pero que la segunda labor se realiza por contratos no laborales o contratos del derecho civil, o mediante una empresa intermediaria, tercerizándose el servicio.
- g. No se cuenta con la posición institucional del ente rector de la política nacional de salud.

**4.7 Eliminar la prohibición de doble remuneración ¿de qué profesionales? y ¿por cuánto tiempo?**

Veamos, de manera sucinta, lo que las propuestas de reforma constitucional proponen como destinatarios de la exoneración de la prohibición del artículo 40 de la Constitución, y con qué margen de generalidad o especificidad:

**Cuadro 7**  
**Destinatarios y especificidad de las propuestas de doble empleo o cargo público remunerado**

Proyecto de Ley	Destinatario de la exoneración	Nivel de generalidad /particularidad
4396	Médicos especialistas	Solo por necesidad, se excluye Lima. Ley define alcances.
4399	Servicios médicos especializados	General y permanente
5017	Función asistencial de salud	Ley define alcances
5021	Médicos especialistas	General y permanente
5084	Servicio médico	General y permanente
5164	Médicos especialistas	Solo por necesidad pública

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

6024	Cualquier servidor o funcionario público	Por necesidad, solo en Estado de excepción
------	--	--

Fuente: Proyectos de ley, disponibles en [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

Como puede apreciarse las propuestas no son unívocas, algunos proponen una regulación para la generalidad y permanencia, y otros sólo para la situación de necesidad. A su vez, se observa que la mayoría propone levantar la prohibición solo para los médicos especialistas.

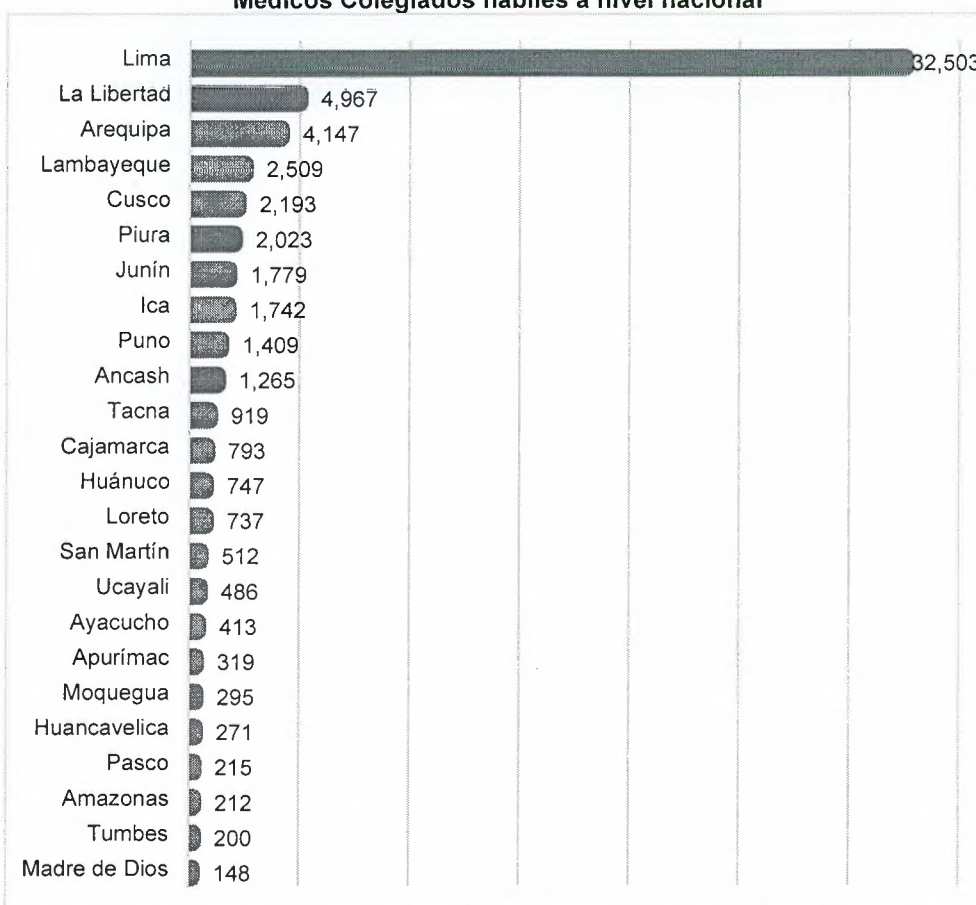
**Cuadro 8**  
**Médicos Colegiados a Nivel Nacional**

Región	Médicos colegiados hábiles	%
Lima	32,503	53.5%
La Libertad	4,967	8.2%
Arequipa	4,147	6.8%
Lambayeque	2,509	4.1%
Cusco	2,193	3.6%
Piura	2,023	3.3%
Junín	1,779	2.9%
Ica	1,742	2.9%
Puno	1,409	2.3%
Ancash	1,265	2.1%
Tacna	919	1.5%
Cajamarca	793	1.3%
Huánuco	747	1.2%
Loreto	737	1.2%
San Martín	512	0.8%
Ucayali	486	0.8%
Ayacucho	413	0.7%
Apurímac	319	0.5%
Moquegua	295	0.5%
Huancavelica	271	0.4%
Pasco	215	0.4%
Amazonas	212	0.3%
Tumbes	200	0.3%
Madre de Dios	148	0.2%
<b>Total</b>	<b>60,804</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Colegio Médico del Perú, información por Consejos Regionales (diciembre 2020).  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Gráfico 2**  
**Médicos Colegiados hábiles a nivel nacional**



Fuente: Colegio Médico del Perú, información por Consejos Regionales (septiembre 2020)  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

Se considera que la eliminación o suspensión temporal de la prohibición del doble empleo o cargo público remunerado en el sector salud, para médicos especialistas, se puede excluir a Lima y Callao. Ello debido a que, como se observa en el caso de médicos colegiados hábiles en el cuadro precedente, el 53.5% del total de dichos médicos residen en Lima y Callao, y es una región que concentra el 34% de la población.<sup>18</sup> Con esta muestra, sería posiblemente la única zona geográfica que no

<sup>18</sup> <http://m.inei.gov.pe/prensa/noticias/cinco-departamentos-concentran-mas-de-la-mitad-de-la-poblacion-del-pais-10843/>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

presenta brecha de médicos, por lo que carecería de sentido aplicar correctivos a la prohibición de doble empleo o cargo público remunerado en este caso. En el siguiente cuadro se aprecia el PBI por regiones por años, lo que permite apreciar el dispar crecimiento y disposición de recursos económicos según la zona geográfica:

**Cuadro 9**  
**PERÚ: PBI por años según departamentos, Valor a precios corrientes (%)**

Departamentos	2015	2016P/	2017P/	2018E/	2019E/
Amazonas	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Ancash	3.1	3.1	3.3	3.5	3.2
Apurímac	0.6	1.2	1.4	1.3	1.3
Arequipa	4.8	5.3	5.5	5.4	5.3
Ayacucho	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2
Cajamarca	2.4	2.3	2.3	2.2	2.3
Cusco	3.3	3.2	3.4	3.7	3.5
Huancavelica	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Huánuco	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2
Ica	3.4	3.2	3.4	3.4	3.5
Junín	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6
La Libertad	4.5	4.5	4.4	4.3	4.4
Lambayeque	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3
Lima	46.6	46.6	45.8	45.5	45.7
Callao	4.7	4.7	4.7	4.6	4.5
Lima Provincias	3.3	3.4	3.3	3.3	3.2
Lima Metropolitana	38.5	38.5	37.9	37.6	38.1
Loreto	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6
Madre de Dios	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4
Moquegua	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1
Pasco	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Piura	4.2	4.0	3.9	4.1	4.1
Puno	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1
San Martín	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1
Tacna	1.1	1.1	1.1	1.1	1.3
Tumbes	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Ucayali	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
<b>Valor Agregado Bruto</b>	<b>91.4</b>	<b>91.8</b>	<b>92.0</b>	<b>92.0</b>	<b>92.0</b>
Impuestos a los Productos	8.3	8.0	7.8	7.8	7.8
Derechos de Importación	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Producto Bruto Interno</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEI (Junio 2020), <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

Es un dato interesante el de la concentración de 45.7% del PBI en Región Lima, con una concentración de 38.1% para Lima Metropolitana y 4.5% para Callao. Estas estadísticas reflejan el centralismo que subsiste en nuestro país y las brechas sociales existentes entre Lima y las demás regiones, y también entre las regiones costeras, con las de la sierra y selva de nuestro país.

Por tal motivo, se sustenta la propuesta de inaplicación de la prohibición del doble empleo o cargo público remunerado para los médicos especialistas, en el sector salud.

En el cuadro que se presenta a continuación, se puede apreciar la situación de las especialidades médicas más demandadas, en un comparativo de médicos del Minsa - GR y médicos colegiados.

**Cuadro 10**  
**Comparativo de Médicos del sector salud con médicos colegiados por especialidades a nivel nacional, por especialidades de mayor demanda<sup>19</sup>**

ESPECIALIDAD	Médico Colegiados	Sector Salud	%
Medicina Interna	2,966	1,489	50.2%
Pediatría	4,310	2,242	52.0%
Cirugía General	3,109	1,520	48.9%
Ginecología y obstetricia	4,350	2,188	50.3%
<b>TOTAL</b>	<b>14,735</b>	<b>7,439</b>	<b>50.5%</b>

Fuente: Colegio Médico del Perú (2020), MINSAL (2020)  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

**Cuadro 11**  
**Médicos generales y especialistas en el sector salud**

SECTOR SALUD	Médicos especialistas	Médicos generales	Total general
MINSAL Y Gobiernos Regionales	12,067	19,546	31,613
ESSALUD	6,179	5,650	11,829
Sanidad de la Policía Nacional	416	411	827
Sanidad de las Fuerzas Armadas	641	475	1,116
Sector Privado	39	708	747
Ministerio de Educación	0	2	2
Ministerio Público	99	488	587
INPE	0	20	20
SISOL	0	57	57
<b>Total general</b>	<b>19,441</b>	<b>27,357</b>	<b>46,798</b>

Fuente: BD INFORHUS agosto 2020 – MINSAL  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

<sup>19</sup> La lista de especialidades de mayor demanda se obtuvo de: PL 5017/2020-CR, pág 8, que recoge cita de Zevallos, Lesly y otros. Oferta y demanda de médicos especialistas en los establecimientos de salud del MINSAL: brechas a nivel nacional, por regiones y tipo de especialidad. Revista Peruana de Medicina experimental y salud pública. V 28, n° 2, Lima: Abril – Jun 2011.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Cuadro12**  
**Médicos generales y especialistas en el sector salud**

SECTOR	Régimen 276	Régimen 1057 (CAS)	Régimen 728	Servicio de terceros	Otro	Total general
MINSA Y Gobiernos Regionales	19,827	9,320	57	2,409	0	31,613
ESSALUD	1,266	1,582	8,981	0	0	11,829
Sanidad de la Policía Nacional	657	5	0	165	0	827
Sanidad de las Fuerzas Armadas	786	9	0	20	301	1,116
Ministerio de Educación	2	0	0	0	0	2
Ministerio Público	534	53	0	0	0	587
INPE	20	0	0	0	0	20
SISOL	0	57	0	0	0	57
Sector Privado	0	0	0	747	0	747
<b>Total</b>	<b>23,092</b>	<b>11,026</b>	<b>9,038</b>	<b>3,341</b>	<b>301</b>	<b>46,798</b>

Fuente: BD INFORHUS agosto 2020 – MINSA

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

Según lo reflejado en el cuadro precedente se evidencia que sólo el 50.5% de los médicos especialistas de las 4 especialidades de mayor demanda laboran en el sector salud a nivel nacional. Nuevamente, la región Lima concentra el 57.46% del total de médicos especialistas en planilla en el Sistema Nacional de Salud.

Se debe precisar, no obstante, que como es de conocimiento general, muchos médicos especialistas no están insertos en el Sistema Nacional de Salud. En su mayoría, están concentrados en ciudades metropolitanas laborando en el sistema privado de salud, que como se mencionó anteriormente, resulta ser más rentable que el estatal para el profesional de la salud. Dichas ciudades son las de mayor movimiento económico; por ende, las de mayor demanda y beneficio económico para los profesionales en las diversas áreas.

A continuación, se presenta un cuadro que pretende reflejar las especialidades médicas que brinda el Sistema nacional de salud (2018), en comparación con el número de especialistas según el Colegio Médico del Perú (2020). Como podrá apreciarse, el cuadro evidencia, una vez más, la brecha entre médicos especialistas insertos en el Sistema Nacional de Salud, además de otros factores como la concentración de profesionales en ciudades de mayor dinamismo económico, como Lima Metropolitana, que concentra el 38.1% de aporte del PBI al 2019.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Cuadro 11-A**  
**Médicos especialistas en el sector salud según especialidad 2020**

ESPECIALIDAD	MINSA Y Gobiernos Regionales	ESSALUD	Sanidad de la Policía Nacional	Sanidad de las Fuerzas Armadas	Sector Privado	Ministerio Público	Total general
ADMINISTRACIÓN EN SALUD	3	0	0	3	6	0	12
ANATOMÍA PATOLÓGICA	122	55	6	6	0	12	201
ANESTESIOLOGÍA	958	537	2	36	1	0	1534
ANESTESIOLOGÍA CARDIOVASCULAR	2	2	0	0	0	0	4
CARDIOLOGÍA	251	266	20	41	3	1	582
CARDIOLOGÍA PEDIÁTRICA	9	6	0	0	0	0	15
CIRUGÍA CARDIOVASCULAR	28	34	27	5	0	0	94
CIRUGÍA DE CABEZA Y CUELLO	48	0	3	0	0	0	51
CIRUGÍA DE TÓRAX ONCOLÓGICA	1	0	0	0	0	0	1
CIRUGÍA DE TÓRAX Y CARDIOVASCULAR	33	64	3	2	0	0	102
CIRUGÍA GENERAL	962	497	23	36	0	2	1520
CIRUGÍA GENERAL Y ONCOLÓGICA	64	10	0	0	0	0	74
CIRUGÍA ONCOLÓGICA	6	0	0	1	1	0	8
CIRUGÍA ONCOLÓGICA ABDOMINAL	14	10	0	1	0	0	25
CIRUGÍA ONCOLÓGICA DE CABEZA Y CUELLO	8	0	0	0	0	0	8
CIRUGÍA ONCOLÓGICA MAMAS, TEJIDOS BLANDO Y PIEL	14	0	0	0	0	0	14
CIRUGÍA PEDIÁTRICA	184	49	3	2	0	0	238
CIRUGÍA PLÁSTICA Y RECONSTRUCTIVA	102	29	7	17	6	0	161
DERMATOLOGÍA	120	73	10	21	1	0	225
DERMATOLOGIA PEDIATRICA	3	0	0	0	0	0	3

Fuente: BD INFORHUS agosto 2020 — MINSA

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Cuadro 11-B**  
**Médicos especialistas en el sector salud según especialidad 2020**

ESPECIALIDAD	MINSA Y Gobiernos Regionales	ESSALUD	Sanidad de la Policía Nacional	Sanidad de las Fuerzas Armadas	Sector Privado	Ministerio Público	Total general
EMERGENCIAS PEDIÁTRICAS	1	0	0	0	0	0	1
ENDOCRINOLOGÍA	139	73	12	25	0	0	249
ENDOCRINOLOGÍA PEDIÁTRICA	10	0	0	1	0	0	11
EPIDEMIOLOGÍA	54	2	0	0	0	0	56
GASTROENTEROLOGÍA	259	179	15	30	0	0	483
GASTROENTEROLOGÍA PEDIÁTRICA	11	0	0	0	0	0	11
GENÉTICA MÉDICA	14	0	0	0	0	0	14
GERIATRÍA	67	68	15	21	0	0	171
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN SALUD	100	7	0	2	0	2	111
GINECOLOGÍA ONCOLÓGICA	19	1	0	0	2	0	22
GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA	1477	641	29	40	0	1	2188
GINECOLOGIA Y OBSTETRICIA DE LA NIÑA Y LA ADOLESCENTE	1	0	0	0	0	0	1
HEMATOLOGÍA	69	45	4	5	0	0	123
HEMATOLOGÍA PEDIÁTRICA	3	0	0	0	0	0	3
INFECTOLOGÍA PEDIÁTRICA	10	8	0	0	0	0	18
INMUNOLOGÍA Y ALERGIA	12	2	0	4	0	0	18
MEDICINA DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	180	139	20	18	1	0	358
MEDICINA DE ENFERMEDADES INFECCIOSAS Y TROPICALES	151	4	0	6	0	0	161
MEDICINA DEL ADOLESCENTE	2	0	0	0	0	0	2

Fuente: BD INFORHUS agosto 2020 - MINSA

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Cuadro 11-C**  
**Médicos especialistas en el sector salud según especialidad 2020**

ESPECIALIDAD	MINSA Y Gobiernos Regionales	ESSALUD	Sanidad de la Policía Nacional	Sanidad de las Fuerzas Armadas	Sector Privado	Ministerio Público	Total general
MEDICINA DEL DEPORTE	0	1	0	0	0	0	1
MEDICINA FAMILIAR Y COMUNITARIA	340	87	0	2	1	0	430
MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACION	191	79	12	12	0	0	294
MEDICINA INTENSIVA	312	152	12	16	4	0	496
MEDICINA INTENSIVA PEDIÁTRICA	23	6	0	0	0	0	29
MEDICINA INTERNA	861	567	18	40	2	1	1489
MEDICINA LEGAL	1	0	0	1	0	64	66
MEDICINA NUCLEAR	8	11	0	2	0	0	21
MEDICINA OCUPACIONAL Y DEL MEDIO AMBIENTE	8	7	0	0	2	0	17
MEDICINA ONCOLÓGICA	98	49	7	6	0	0	160
NEFROLOGÍA	118	121	10	15	0	0	264
NEFROLOGÍA PEDIÁTRICA	9	1	0	0	0	0	10
NEONATOLOGÍA	103	58	0	1	0	0	162
NEUMOLOGÍA	218	80	5	20	0	0	323
NEUMOLOGÍA PEDIÁTRICA	8	0	0	0	0	0	8
NEUROCIRUGÍA	142	78	7	8	0	0	235
NEUROCIRUGÍA PEDIÁTRICA	1	0	0	0	0	0	1
NEUROLOGÍA	218	111	23	13	0	1	366
NEUROLOGÍA PEDIÁTRICA	15	3	0	1	0	0	19

Fuente: BD INFORHUS agosto 2020 - MINSA

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Cuadro 11-D**  
**Médicos especialistas en el sector salud según especialidad 2020**

ESPECIALIDAD	MINSA Y Gobiernos Regionales	ESSALUD	Sanidad de la Policía Nacional	Sanidad de las Fuerzas Armadas	Sector Privado	Ministerio Público	Total general
OFTALMOLOGÍA	349	223	16	19	1	0	608
OFTALMOLOGÍA ONCOLÓGICA	0	1	0	0	0	0	1
OFTALMOLOGÍA PEDIÁTRICA Y ESTRABISMO	2	0	0	0	0	0	2
ONCOLOGÍA PEDIÁTRICA	12	2	0	0	0	0	14
ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA	486	287	24	33	2	0	832
OTORRINOLARINGOLOGÍA	175	140	14	26	1	0	356
PATOLOGÍA CLÍNICA	237	112	3	8	2	3	365
PATOLOGÍA ONCOLÓGICA	2	0	0	0	0	0	2
PEDIATRÍA	1544	638	25	34	1	0	2242
PEDIATRÍA DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	2	0	0	0	0	0	2
PEDIATRÍA Y PUERICULTURA	1	0	0	0	0	0	1
PSIQUIATRÍA	379	97	9	15	0	10	510
PSIQUIATRÍA DE ADICCIONES	1	0	0	0	0	0	1
PSIQUIATRÍA DE NIÑOS Y ADOLESCENTES	6	0	0	0	0	0	6
RADIOLOGÍA	394	232	11	17	0	2	656
RADIOTERAPIA	26	9	0	0	0	0	35
REUMATOLOGÍA	86	72	6	8	0	0	172
UROLOGÍA	167	151	15	21	2	0	356
UROLOGÍA ONCOLÓGICA	13	3	0	0	0	0	16
<b>Total general</b>	<b>12067</b>	<b>6179</b>	<b>416</b>	<b>641</b>	<b>39</b>	<b>99</b>	<b>19441</b>

Fuente: BD INFORHUS agosto 2020 - MINSA

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA

**Cuadro 12**  
**Recursos Humanos del Sector Salud por Institución según Grupo Ocupacional y cargo para las profesiones de la salud a nivel nacional (2018)**

Grupo Ocupacional / Cargo	Año										
	2018										
	Sector										
	Total	%	MINSA y Gob. Regionales	ESSALUD	PNP	FFAA	SISOL	INPE	Ministerio Público	Ministerio de Educación	Sector Privado
<b>Perú</b>	<b>282,808</b>	<b>100%</b>	<b>202,275</b>	<b>55,971</b>	<b>6,378</b>	<b>8,195</b>	<b>2,975</b>	<b>126</b>	<b>1,770</b>	<b>165</b>	<b>4,953</b>
<b>Profesionales Asistenciales</b>	<b>138,564</b>	<b>49.0%</b>	<b>94,574</b>	<b>30,832</b>	<b>1,621</b>	<b>5,293</b>	<b>1,085</b>	<b>126</b>	<b>1,079</b>	<b>165</b>	<b>3,789</b>
Médico	43,805	15.5%	26,360	12,216	511	1,212	749	21	542	23	2,171
Enfermero	50,099	17.7%	33,713	11,487	695	2,809	206	10	1	5	1,173
Obstetra	17,190	6.1%	15,379	1,478	88	79	59	2	-	-	105
Odontólogo	6,151	2.2%	4,705	814	113	384	18	5	42	8	62
Biólogo	2,502	0.9%	2,249	132	26	25	-	-	62	-	8
Ingeniero Sanitario	97	0.0%	97	-	-	-	-	-	-	-	-
Nutricionista	2,266	0.8%	1,630	526	20	38	17	4	-	1	30
Psicólogo	3,899	1.4%	2,660	416	67	256	18	35	333	81	33
Químico Farmacéutico	3,296	1.2%	2,391	673	36	96	1	-	51	-	48
Químico	78	0.0%	71	6	-	1	-	-	-	-	-
Tecnólogo Médico	5,796	2.0%	2,909	2,428	44	223	4	-	48	2	138
Médico Veterinario	333	0.1%	332	1	-	-	-	-	-	-	-
Trabajadora Social	2,366	0.8%	1,610	497	21	131	13	49	-	45	-
Técnicos Especializados	467	0.2%	295	151	-	-	-	-	-	-	21
Prof. de la salud no especificados	219	0.1%	173	7	-	39	-	-	-	-	-
<b>Profesionales Administrativos</b>	<b>19,579</b>	<b>6.9%</b>	<b>10,023</b>	<b>8,541</b>	<b>601</b>	<b>118</b>	<b>194</b>	-	<b>102</b>	-	-
<b>Técnicos Asistenciales</b>	<b>65,756</b>	<b>23.3%</b>	<b>54,103</b>	<b>8,090</b>	<b>273</b>	<b>1,560</b>	<b>261</b>	-	<b>305</b>	-	<b>1,164</b>
<b>Técnicos Administrativos</b>	<b>37,374</b>	<b>13.2%</b>	<b>26,561</b>	<b>7,253</b>	<b>1,657</b>	<b>184</b>	<b>1,435</b>	-	<b>284</b>	-	-
<b>Auxiliares Asistenciales</b>	<b>9,310</b>	<b>3.3%</b>	<b>4,789</b>	<b>1,255</b>	<b>2,226</b>	<b>1,040</b>	-	-	-	-	-
<b>Auxiliares Administrativos</b>	<b>12,225</b>	<b>4.3%</b>	<b>12,225</b>	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Salud (2018). <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/10896.pdf>

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

#### **4.8 La propuesta del presente dictamen**

Reconociendo que la problemática que ha traído el conjunto de propuestas legislativas, -que buscan, bajo diversas variables, modificar el artículo 40 de la Constitución Política, en tanto establece la prohibición del doble empleo o cargo público remunerado- excede largamente las posibilidades de lo que pueda incorporarse, sin desnaturalizar, la esencia de la Constitución Política.

Y dada la argumentación que ampliamente se ha expuesto, a favor y en contra, de dichos problemas, algunos estructurales y otros de interpretación y aplicación de la norma constitucional, es evidente que acoger la reforma constitucional requerirá una ley de desarrollo seriamente trabajada y consensuada por el legislador ordinario, para atender satisfactoriamente las diversas aristas del problema.

No obstante, con el presente dictamen se busca empezar a resolver dicha problemática, sin que sea un tema acabado en la propia Constitución, como se ha señalado reiteradamente.

Por ello, se propone para la consideración del Pleno de la Comisión de Constitución y Reglamento, una fórmula que modifica puntualmente el artículo 40 de la Constitución. Dicha fórmula no elimina la prohibición existente, pues es convicción y también es evidente para constitucionalistas y políticos, que ni la situación de brecha de atención médica aspira a ser permanente, ni la Carta Constitucional es fácil de modificar una vez revertida la situación problemática.

La propuesta, entonces, deja abierta la posibilidad de que, cuando la situación general, interés nacional o necesidad pública lo requiera (es decir, cuando haya una situación de emergencia sanitaria) en un sector determinado, se pueda suspender temporalmente la aplicación de la prohibición.

En el presente caso el ámbito de la problemática no es otro que el sector salud, por el sesgo de los proyectos de ley que originaron el presente dictamen, y tanto o más importante aún, por existir un real problema en ese sector, problema que es ampliamente conocido, y que ha sido demostrado a lo largo del presente dictamen, que se resume en el sensible déficit de profesionales médicos especialistas para atender a la población, lo que impide adecuadamente la protección y atención de la salud de los peruanos.

Además, se ha tenido muy presente no abrir, en lo posible, la puerta de la inaplicación temporal de la prohibición donde no sea estrictamente necesario. Por ello, se excluye geográficamente las regiones donde no se advierte la existencia de dicho déficit de atención de salud por falta de personal especializado. Evidentemente, corresponde a la norma con rango de ley establecer los desarrollos que la Constitución manda, pero de los que no se puede encargar al detalle.



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**Cuadro 13**  
**Comparativo de la norma constitucional vigente y la presente propuesta**

Constitución Política de 1993	Propuesta
<p><b>Artículo 40.-</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p><b>Artículo 40.-</b> La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p><b>La ley desarrolla la inaplicación temporal de la prohibición contenida en el párrafo anterior para el personal médico especialista ante una emergencia sanitaria.</b></p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>

Fuente: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

## V. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La propuesta del presente dictamen consiste en una reforma parcial de la Constitución, en tanto introduce un nuevo párrafo al artículo 40 de la citada Carta Política. Dicho nuevo párrafo contiene una norma que habilita a una futura ley a que desarrolle los aspectos concretos por los cuales se puede suspender con carácter temporal y por causa de interés público o emergencia sanitaria, la prohibición de doble empleo o cargo público remunerado, al personal médico especialista.

El efecto de la vigencia de la norma así señalada, implica que tras el proceso parlamentario de doble votación favorable calificada o una votación de mayoría absoluta más referéndum, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución, se daría inicio a su vigencia. Y a partir de ahí se requerirá la dación de otras normas legales, al menos una, por la cual se desarrollen estos elementos.

La presente propuesta no propone modificaciones legales ni la reforma de artículos distintos al 40 de la Carta vigente, si bien podría afirmarse que, con su vigencia, se promueve o da mejor cumplimiento al artículo 7 de la Constitución, que recoge el derecho de todos a la salud.



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**

**VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El análisis de costo beneficio (ACB) que se elabora a continuación es de tipo cualitativo y responde a la intensa motivación expresada en las partes precedentes.

Entre los beneficios de la reforma constitucional que se propone aprobar, se encuentran sucintamente los siguientes:

Sujeto	Beneficio
El Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las IPRESS públicas o entidades estatales de salud como el MINSA y Essalud, la Sanidad de las fuerzas armadas y policiales incrementarían el número de médicos especialistas, lo cual es positivo porque permite en mejor medida el cumplimiento de los fines de la salud y el deber del Estado de su cuidado.</li> </ul>
Los médicos especialistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se beneficiarán con la suspensión de prohibición de doble empleo o cargo público remunerado, sea por poder ingresar a un segundo trabajo en una entidad estatal de salud a la que no podían prestar sus servicios, sea por dejar de estar contratados por mecanismos no laborales y sincerar su situación en la segunda entidad estatal de salud.</li> </ul>
El personal de salud en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un posible beneficio sería la expectativa de ingresar en el grupo de la prohibición de doble empleo o cargo público remunerado, si se ampliase el supuesto de la modificación constitucional en el futuro.</li> </ul>
Los pacientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se beneficiarán por tener disponibles más médicos en los centros donde les corresponde ser atendidos.</li> </ul>
La ciudadanía en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>El beneficio potencial es que si se convierten en pacientes, tendrán disponibles más médicos en los centros donde les correspondería ser atendidos.</li> </ul>

De otro lado, entre los costos no cuantitativos o perjuicios de la propuesta de reforma constitucional, podemos mencionar los siguientes:

Sujeto	Costo
El Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>De ser aprobada la reforma constitucional en el sentido propuesto, se generarán deberes estatales en varios niveles, como por ejemplo el deber del Congreso de la República de legislar la normativa de desarrollo; el deber del Ministerio de Salud de ajustar los instrumentos de política de salud y de gestión correspondientes; el deber del Ministerio de Trabajo y especialmente de Servir de evaluar y/o emitir las disposiciones especializadas para la mejor aplicación de la norma, sin discriminación; entre otros.</li> </ul>
Los médicos especialistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una desventaja de la nueva normativa consiste en que su aplicación no es inmediata y no resuelve por sí sola el problema de la exigua cantidad de médicos especialistas en las provincias y regiones del país.</li> </ul>
El personal de salud en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dado que la propuesta se habilitaría únicamente para el personal médico especialista, se prevé como costo la potencial expectativa de ampliar dicho mecanismo de excepción a otras áreas del personal de la salud, e inclusive a otras áreas del recurso humano del Estado.</li> </ul>



Firmado digitalmente por:  
LLAULLI ROMERO Freddy FAU  
20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 10/12/2020 14:44:22-0500



Firmado digitalmente por:  
LLAULLI ROMERO Freddy FAU  
20181740128 soft  
Motivo: En señal de



Firmado digitalmente por:  
YUPANQUI MIÑANO MARIANO  
ANDRES FIR 41551757 hard  
Motivo: En señal de



Congreso de la República

**PREDICIAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4396, 4399, 5017, 5021, 5084, 5164 y 6024/2020-CR, QUE PROPONE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA HABILITAR EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA**



Firmado digitalmente por:  
GUIBOWICH ARTEAGA Otto  
Napoleon FAU 20181740128 soft  
Motivo: En señal de  
Fecha: 11/12/2020 18:18:30-0500

- La posibilidad de no encontrar, pese a la nueva norma, médicos especialistas en todos los establecimientos de salud a nivel nacional es previsible y real.
- Dado que las reformas constitucionales como la presente propuesta toman más tiempo pro requerirse dos legislaciones referéndum, la población en general podría percibir que la propuesta no es de utilidad para la adecuada protección del derecho a la salud.



Firmado digitalmente por:  
GUPIC RIOS Robinson  
Dociteo FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 11/12/2020 13:55:35-0500

## V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación de los Proyectos de Ley 4396/2018-CR, 4399/2018-CR, 5017/2020-CR, 5021/2020-CR, 5084/2020-CR, 5164/2020-CR y 6024/2020-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

### LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE HABILITA EL DOBLE EMPLEO O CARGO PÚBLICO REMUNERADO DEL PERSONAL MÉDICO ESPECIALIZADO, EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA

#### Artículo Único. Modificación del artículo 40 de la Constitución Política

Modifícase el artículo 40 de la Constitución Política de 1993, la que quedará redactada conforme al texto siguiente:

**“Artículo 40.-** La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

**Mediante ley aprobada por más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, se declara la inaplicación temporal de la prohibición contenida en el párrafo anterior para el personal médico especialista ante una emergencia sanitaria.**

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

**Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los servidores públicos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores señalados en la ley, en razón de sus cargos.”**



Firmado digitalmente por:  
ALIAGA PAJARES GUILLERMO  
ALEJANDRO ANTONIO FIR 44079553 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 10/12/2020 19:48:13-0500



Firmado digitalmente por:  
LIZARRAGA HOUGHTON  
Carolina FIR 08338553 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 10/12/2020 13:17:44-0600

Dese cuenta. Sala virtual.  
Lima, 9 de diciembre de 2020



Firmado digitalmente por:  
COSTA SANTOLALLA GINO  
FRANCISCO FIR 10273857 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 10/12/2020 09:10:38-0500



Firmado digitalmente por:  
CHEHADE MOYA OMAR KARIM  
FIR 08337557 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 09/12/2020 18:46:26-0500



Firmado digitalmente por:  
YASQUEZ BECERRA Jorge FAU  
20181740128 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 10/12/2020 13:05:12-0500

**CONGRESISTAS DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

**ASISTENCIA DIA 09 DE DIC<sup>1</sup>**

Nº	NOMBRE	GRUPO PARLAMENTARIO	MIEMBRO	ASISTENCIA <sup>2</sup>	DICTAMEN ARTICULO 40 CP <sup>3</sup>
1	ALIAGA PAJARES, GUILLERMO	SOMOS PERÚ	TITULAR	PRESENTE	A FAVOR
2	ALMERI VERAMENDI, CARLOS	PODEMOS PERÚ	TITULAR	LICENCIA	
3	CHÁVEZ COSSÍO, MARTHA GLADYS	FUERZA POPULAR	TITULAR	PRESENTE/LICENCIA	
4	CHEHADE MOYA, OMAR KARIM	ALIANZA PARA EL PROGRESO	TITULAR	PRESENTE	A FAVOR
5	CHECCO CHAUCA, LENIN	FRENTE AMPLIO	TITULAR		
6	COLUMBUS MURATA, DIETHELL	FUERZA POPULAR	TITULAR	LICENCIA	
7	COSTA SANTOLALLA, GINO	PARTIDO MORADO	TITULAR	PRESENTE	A FAVOR
8	GUPIOC RÍOS, ROBINSON DOCITEO	PODEMOS PERÚ	TITULAR	PRESENTE	A FAVOR
9	<u>LAZO VILLÓN, LESLYE CAROL</u>	ACCION POPULAR	TITULAR	LICENCIA	
10	LIZARRAGA HOUGHTON, CAROLINA	PARTIDO MORADO	TITULAR	PRESENTE	A FAVOR
11	LLAULLI ROMERO, FREDDY	ACCIÓN POPULAR	TITULAR	PRESENTE	A FAVOR
12	MESÍA RAMÍREZ, CARLOS FERNANDO	FUERZA POPULAR	TITULAR	LICENCIA	
13	OMONTE DURAND, MARÍA DEL CARMEN	ALIANZA PARA EL PROGRESO	TITULAR	LICENCIA	
14	PAREDES EYZAGUIRRE, ROSARIO	ACCIÓN POPULAR	TITULAR		
15	PINEDA SANTOS, ISAÍAS	FREPAP	TITULAR	PRESENTE	ABSTENCIÓN
16	RAMOS ZAPANA, RUBÉN <sup>4</sup>	UNIÓN POR EL PERÚ	TITULAR	DISPENSA	
17	RAYME MARIN, ALCIDES	FREPAP	TITULAR	LICENCIA	
18	<u>RETAMOZO LEZAMA, MARÍA</u>	FREPAP	TITULAR	LICENCIA	
19	ROEL ALVA, LUIS ANDRÉS	ACCIÓN POPULAR	TITULAR	PRESENTE	
20	SALINAS LOPEZ, FRANCO	ACCIÓN POPULAR	TITULAR	PRESENTE	
21	VALDEZ FARIÁS, LUIS ALBERTO	ALIANZA PARA EL PROGRESO	TITULAR	LICENCIA	
22	VEGA ANTONIO, JOSÉ ALEJANDRO	UNIÓN POR EL PERÚ	TITULAR	LICENCIA	
23	YUPANQUI MIÑANO, MARIANO ANDRÉS <sup>5</sup>	DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA	TITULAR	PRESENTE	A FAVOR

<sup>1</sup> En la misma fecha hubo sesión plenaria.

<sup>2</sup> Se consideran a todos los congresistas que durante la sesión se presentaron y votaron. No todos estuvieron presentes al momento del llamado de la votación, además, algunos tuvieron problemas de conexión para expresar el sentido de su voto.

<sup>3</sup> Dictamen recaído en los proyectos de ley 4396/2020-CR, 4399/2020-CR, 5017/2020-CR, 5021/2020-CR, 5084/2020-CR, 5164/2020-CR y 6024/2020-CR, que proponen modificar el artículo 40 de la Constitución Política para habilitar el doble empleo o cargo público remunerado del personal médico especializado, en casos de emergencias sanitaria

<sup>4</sup> Ingresó por Unión por el Perú, pero ahora pertenece a la bancada Nueva Constitución. Visto en la web del Congreso el día 11 de diciembre de 2020.

<sup>5</sup> Ingresó por Somos Perú, pero ahora pertenece a la bancada Descentralización Democrática. Visto en la web del Congreso el día 11 de diciembre de 2020.

N°	NOMBRE	GRUPO PARLAMENTARIO	MIEMBRO	ASISTENCIA	DICTAMEN DOBLE P <sup>6</sup>
1	ANCALLE GUTIERREZ, JOSÉ LUIS	FRENTE AMPLIO	ACCESITARIO		
2	ARAPA ROQUE, JESUS ORLANDO <sup>7</sup>	ACCIÓN POPULAR	ACCESITARIO		
3	BAZÁN VILLANUEVA, LENIN FERNANDO	FRENTE AMPLIO	ACCESITARIO		
4	CASTILLO OLIVA, LUIS FELIPE	PODEMOS PERÚ	ACCESITARIO		
5	DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO	PARTIDO MORADO	ACCESITARIO		
6	GUIBOVICH ARTEAGA, OTTO NAPOLEÓN	ACCIÓN POPULAR	ACCESITARIO	PRESENTE	A FAVOR
7	HUAMANI MACHACA, NELLY	FREPAP	ACCESITARIO		
8	LUNA MORALES, JOSÉ LUIS	PODEMOS PERÚ	ACCESITARIO		
9	MELÉNDEZ CELIS, FERNANDO	ALIANZA PARA EL PROGRESO	ACCESITARIO		
10	OLIVARES CORTÉS, DANIEL FEDERIDO	PARTIDO MORADO	ACCESITARIO		
11	OSEDA YUCRA, DANIEL	FREPAP	ACCESITARIO		
12	QUISPE SUAREZ, MARIO JAVIER	ALIANZA PARA EL PROGRESO	ACCESITARIO		
13	SILVA SANTISTEBAN MANRIQUE, ROCÍO	FRENTE AMPLIO	ACCESITARIO		
14	RODAS MALCA, TANIA	ALIANZA PARA EL PROGRESO	ACCESITARIO	PRESENTE	
15	RUBIO GARIZA, RICHARD	FREPAP	ACCESITARIO		
16	TRUJILLO ZEGARRA, GILMER	FUERZA POPULAR	ACCESITARIO		
17	VÁSQUEZ BECERRA, JORGE	ACCIÓN POPULAR	ACCESITARIO	PRESENTE	A FAVOR



Firmado digitalmente por:  
CHEHADE MOYA OMAR KARIM  
FIR 09337557 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 12/12/2020 09:16:19-0500

<sup>6</sup> Dictamen recaído en los proyectos de ley 4396/2020-CR, 4399/2020-CR, 5017/2020-CR, 5021/2020-CR, 5084/2020-CR, 5164/2020-CR y 6024/2020-CR, que proponen modificar el artículo 40 de la Constitución Política para habilitar el doble empleo o cargo público remunerado del personal médico especializado, en casos de emergencias sanitaria

<sup>7</sup> Ingresó como miembro de Acción Popular pero ahora pertenece a la bancada Nueva Constitución. Visto en la web del Congreso el día 11 de diciembre de 2020.