

- CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 22 de febrero de 2017

OFICIO N° 088 -2017 -PR

Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
 Presidenta del Congreso de la República
 Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que deroga el Decreto Legislativo N° 1305 y restituye al Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas la condición de Organismo Público Ejecutor. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a. El Decreto Legislativo N° 1305, cuya derogación se pretende con la Ley materia de comentario, es acorde con los parámetros de la delegación de facultades legislativas otorgadas por la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A¹.

Como se puede apreciar, en cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, el Poder Legislativo ha delegado facultades legislativas precisando que la legislación delegada debe versar sobre reactivación económica y formalización a fin de: i) optimizar servicios; ii) en entidades públicas del Estado; y, iii) para mejorar la calidad de servicio que se brinda al ciudadano.

En ese marco, la aprobación del Decreto Legislativo N° 1305 se encontraba dentro de los términos de la delegación ya que tenía como finalidad optimizar el funcionamiento y los servicios del Sector Salud, a fin de mejorar la calidad de servicio que se brinda al ciudadano; para lo que se dispusieron las siguientes medidas:

¹ El artículo 1 literal h) de la Ley N° 30506 establece que: *Legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:*

h) Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano".

- Que el Ministerio de Salud, en tanto Autoridad Sanitaria Nacional, determine el alcance, conformación, instrumentos y mecanismos necesarios de relación funcional entre las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPRESS) y las redes de IPRESS².
- Que el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN constituye un órgano desconcentrado del Ministerio de Salud.
- La transferencia de bienes, recursos, acervo documentario, derechos y obligaciones del INEN que corresponda asumir al Ministerio de Salud, como consecuencia de haberse convertido en un órgano desconcentrado, en un plazo de noventa (90) días hábiles.

Cabe señalar que la optimización de servicios, el fortalecimiento de las entidades y la mejora de la calidad de los servicios al ciudadano tienen un impacto en la reactivación económica ya que implican: a) eficiencia en el uso de recursos; b) reducción de costos; c) estímulo a una actividad que tenga efectos económicos en el mercado o en el ejercicio del gasto público; d) acciones de inversión económica que representen un costo de oportunidad favorable para la economía nacional; e) la reducción de costos de transacción en la toma de decisiones; f) la reducción de costos de agencia en la prestación de un servicio; g) la generación de incentivos para el cumplimiento de metas institucionales y conforme a los planes nacionales; y otros análogos.

- b. De otro lado, se ha indicado que en la exposición de motivos de la ley autoritativa no se solicitó expresamente como materia delegada el tema de salud. Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Constitucional ha sostenido que:

“...en el caso de las leyes (...) su validez no depende de la existencia o inexistencia de la motivación. Por ello, la exposición de motivos con que algunas de ellas vienen acompañadas no tiene en sí misma ninguna obligatoriedad, y en las democracias pluralistas su empleo en el proceso de asignación o adscripción de significados a las disposiciones legales solo puede tener un carácter ilustrativo y referencial, acerca de las diferentes razones que habrían tenido sus autores al momento de aprobarla”³.

Esta regla también se aplica en el caso de las leyes autoritativas, ya que el legislador encarga al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre “materias” y no sobre cuestiones específicas que daban ser reguladas.

Por ello, el parámetro de constitucionalidad debe ser la disposición expresamente aprobada por el legislador, así como las normas que válidamente se deriven de dichas disposiciones a través de la interpretación directa de las mismas. En tal sentido, el Decreto Legislativo N° 1305 se encuentra claramente amparado en la facultad acordada por el literal h) correspondiente al numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30506: optimización de los

² Conforme al Decreto Supremo N° 003-2016-SA, las redes pueden ser de tres tipos:

- a) Red complementaria: Todas aquellas IPRESS públicas que no forman parte de la red preferente y están o no vinculadas a una IAFAS pública.
- b) Red preferente: Todas aquellas IPRESS que son financiadas parcialmente por las IAFAS públicas, de acuerdo a los procedimientos establecidos en la normatividad aplicable.
- c) Red Propia: Todas aquellas IPRESS que pertenecen a una IAFAS pública.

³ STC N° 00022-2011-AI, fundamento jurídico 28.

servicios públicos, en este caso, del servicio público de salud, que está directamente relacionado con la reactivación económica, de acuerdo a la propia ley autoritativa.

En consecuencia, el presente Decreto Legislativo N° 1305, al no contradecir ninguna norma constitucional o del bloque de constitucionalidad, ni infringir ningún límite formal ni material de la ley de delegación de facultades, es válida y, por lo tanto, no debe ser derogado por la propuesta contenida en la Ley materia de comentario.

- c. Cabe señalar que la facultad otorgada *“para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano”*, lleva implícita la necesidad de realizar actos de gestión que pueden incluir reformas estructurales en la organización de las entidades así como la incorporación de las mismas a otras entidades o sectores.

Asumir que se pueden optimizar servicios de las entidades públicas, sin que las mismas puedan ser modificadas, no es compatible con la finalidad de la propia delegación y sería incompatible con de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha señalado expresamente que cuando se otorga una competencia al Poder Ejecutivo para que apruebe una disposición éste puede desarrollar aquellas competencias reglamentarias o formales no previstas legal ni constitucionalmente; pero que, sin embargo, son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente⁴.

- d. De otro lado, todas las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo N° 1305, se refieren a la materia optimización del servicio en las entidades públicas del Estado, específicamente el Ministerio de Salud, y se encuentran dentro del marco de la delegación de facultades; ya que han sido dadas con la finalidad de fortalecer la institucionalidad de sus órganos y mejorar la calidad del servicio de salud al ciudadano.

En efecto, la primera medida - referida a que el Ministerio de Salud, en tanto Autoridad Sanitaria Nacional, establecía el alcance, conformación, instrumentos y mecanismos necesarios de relación funcional entre las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPRESS) y las redes de IPRESS- se relaciona con la derogación del Decreto Legislativo N° 1166, Decreto Legislativo que aprueba la conformación y funcionamiento de las Redes Integradas de Atención Primaria de Salud.

Atendiendo a los análisis de gestión del Poder Ejecutivo, se consideró como necesidad que los centros y puestos de salud del Perú, conformados territorialmente, garanticen una óptima administración de los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento. Asimismo, de acuerdo a la exposición de motivos, la Contraloría General de la República mediante el Informe N° 01-2016-CG/SALUD-OP, Operativo Control Salud 2016 (Consolidado a nivel nacional) y el Informe Regional N° 01-2016 -CG/SALUD-OP, recomendó que el Ministerio de Salud asuma la conducción, supervisión y monitoreo en el ámbito nacional de los servicios de salud de primer nivel para el mejoramiento de la capacidad resolutoria de dichos servicios.

Estas medidas se enmarcan en la delegación de facultades en la medida en que constituyen modificaciones en el funcionamiento y organización de los establecimientos

⁴ Sobre poderes implícitos ver STC N° 00031-2005-AI, fundamento jurídico 13.

públicos, privados o mixtos autorizados para brindarlos servicios de salud correspondientes a su nivel de atención -IPRESS-⁵ Es decir, constituyen medidas que se adoptan atendiendo a la necesidad de optimizar el servicio público de salud y que tienen como consecuencias económicas las siguientes: eficiencia en el uso de recursos, reducción de costos administrativos y en materia de servicios; un estímulo a una actividad que facilita la prestación del servicio público de salud; reduce los costos de transacción en la toma de decisiones y de los costos de agencia.

- e. En segundo lugar, se dispuso la incorporación del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN como órgano desconcentrado del Ministerio de Salud, para cuyo efecto, este último queda facultado a dictar y adoptar las medidas que sean necesarias para dicho fin, garantizando la continuidad de la prestación de los servicios de salud en materia oncológica, así como de los procesos vinculados a los sistemas administrativos que correspondan.

Atendiendo a los análisis de gestión del Poder Ejecutivo, se consideró como necesidad que el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas -INEN- se convierta en un Organismo Público Descentralizado adscrito al MINSA. Las razones por las cuales esta medida se sujeta al marco de delegación de facultades, fueron expuestas en la propia exposición de motivos del Decreto Legislativo N°1305, la cual señala que el Ejecutivo ha tomado dicha decisión atendiendo a que:

“beneficia a la institución tras alcanzar las ventajas de la economía de escalas, una mejor prestación de los servicios, la optimización de la calidad de gasto y una mayor integración y complementariedad de las acciones de ambas instituciones.”

La norma favorece la calidad de servicio en materia oncológica, ya que tiene por finalidad que el INEN se aboque a mejorar sus procesos internos para incrementar la capacidad resolutoria de alta complejidad, formación de recursos humanos para la implementación de servicios de oncología en los hospitales de todas las regiones del país y el desarrollo de la investigación clínica y transnacional acorde a las nuevas tendencias de tratamiento del cáncer.

Con ello también se busca que el INEN opere bajo una economía de escalas en materia de compras sumándose a las compras corporativas a través del Ministerio de Salud, generando reducciones importantes en los costos de abastecimiento y distribución debido a las adquisiciones por mayor volumen generarán.

Igualmente, se señala en la exposición de motivos que con esta medida se logrará una *“gestión logística de compras corporativas a través del Ministerio de Salud, debido al mayor volumen, acarreará reducciones importantes en los costos de abastecimiento y distribución y mejorará las deficiencias en la gestión de abastecimiento de recursos e insumos tras alcanzar las ventajas de las economías de escala. (...) [afrentando] las deficiencias existentes en la gestión de los sistemas y procesos administrativos”*. Asimismo, se expresa en la exposición de motivos que la condición de *“independencia presupuestal propiciará un*

⁵ Artículo 8 de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

mejor sistema de control presupuestal que buscará el monitoreo continuo y mejorar la transversalidad del sistema de prestaciones preventivas, recuperativas y rehabilitadoras relacionadas con las enfermedades neoplásicas del país.”

En tanto las medidas adoptadas tendrán los efectos antes descritos, se enmarcan en la delegación de facultades, pues el resultado de incorporar al INEN en el Ministerio de Salud, será la optimización de los servicios que se brindan en materia de lucha contra el cáncer, con un fuerte impacto económico al generar eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costos de transacción al centralizar la administración sobre la materia, estimular la actividad en tanto la reducción de costos económicos y de transacción genera mayores oportunidades para descentralizar el servicio que se brinda al ciudadano y, finalmente, genera incentivos para el cumplimiento de metas institucionales, conforme a los planes nacionales, aportando a una mejor y más efectiva comunicación e integración institucional con la consecuente repercusión de una mejor atención integral y centrada en el usuario final de los servicios de salud.

- f. Con respecto a la modificación del literal a) del artículo 32 de la Ley N° 27657, Ley del Ministerio de Salud, modificando la estructura del Instituto Nacional de Salud, estableciendo que el mismo estará conformado según su Reglamento de Organización y Funciones; esta medida ha sido adoptada para la mejora de la gestión en el campo de las investigaciones, con la finalidad de afrontar los problemas de salud, estableciendo una necesaria conexión entre las prioridades de investigación en salud que Ministerio de Salud, como ente rector del sistema de salud encuentra en sus acciones de intervenciones estratégicas, y el Instituto Nacional de Salud como ente encargado de recepcionar, identificar y priorizar, el desarrollo y transferencia de tecnologías sanitarias.

En este extremo, el Decreto Legislativo N° 1305 se enmarca también en la delegación de facultades, en tanto constituye una medida de optimización del servicio de salud con impacto económico, al mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, estimular la actividad económica de investigación en salud, mejorar la inversión en investigación, y reducir los costos de transacción en la toma de decisiones alineando las metas institucionales en materia de investigación en salud.

- g. La cuarta medida, que dispone derogar la Cuarta Disposición Complementaria Final de Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud tiene como finalidad que el MINSa, de acuerdo a sus funciones, se encuentre abocado a la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, la recuperación de la salud y la rehabilitación en salud de la población; no teniendo capacidad funcional y operativa para cumplir las finalidades que debe tener todo centro de estudios, el cual es garantizar la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria, así como vincular la oferta educativa propuesta a la demanda laboral.

Atendiendo a ello, el MINSa no puede desarrollar óptimamente los procesos relacionados a la formación de salud pública, más aún competir con la oferta que existe en formación de salud pública; por lo tanto, se ha optado por no ejercer las funciones que corresponden al centro de estudios.


En conclusión, todas las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo N° 1305, que se busca derogar con la Ley materia de comentario, se enmarcan en la delegación de facultades otorgadas, pues han tenido como fines inmediatos diversos efectos económicos (reducir los costos de abastecimiento y distribución, mejorar las deficiencias en la gestión de abastecimiento de recursos e insumos por empleo de economía de escalas, generar eficiencia en la prestación asistencial, mejorar el control presupuestal, mejorar la transversalidad del sistema de prestaciones preventivas, recuperativas y rehabilitadoras en el país y mejorar la comunicación e integración de acciones institucionales para atender a los usuarios) y como fin mediato la optimización de la gestión administrativa de los servicios prestados por el Ministerio de Salud, así como mejorar la calidad de atención que brinda al estado a los usuarios.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

858, 903, 909/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de FEBRERO de 2016.

**Pase a la Comisión de Constitución y Reglamento,
con cargo de dar cuenta de este procedimiento al
Consejo Directivo.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



**LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1305 Y RESTITUYE AL
INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES NEOPLÁSICAS LA
CONDICIÓN DE ORGANISMO PÚBLICO EJECUTOR**

Artículo 1. Derogación del Decreto Legislativo 1305

Derógase el Decreto Legislativo 1305, Decreto Legislativo que optimiza el funcionamiento y los servicios del sector salud.

Artículo 2. Restitución de las normas derogadas o modificadas por el Decreto Legislativo 1305

Restitúyase la vigencia de las siguientes normas con sus modificatorias y derogatorias vigentes hasta la dación del Decreto Legislativo 1305, Decreto Legislativo que optimiza el funcionamiento y los servicios del sector salud:

- 2.1. *Inciso a) del artículo 32 de la Ley 27657, Ley del Ministerio de Salud.*
- 2.2. *Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.*
- 2.3. *Decreto Legislativo 1166, Decreto Legislativo que aprueba la conformación y funcionamiento de las Redes Integradas de Atención Primaria de Salud.*
- 2.4. *Ley 28748, Ley que crea como Organismo Público Descentralizado al Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN.*

Asimismo, restitúyase la vigencia de las demás normas derogadas o modificadas en forma tácita por el Decreto Legislativo 1305, Decreto Legislativo que optimiza el funcionamiento y los servicios del sector salud.

Artículo 3. Sobre los efectos del Decreto Legislativo 1305

Quedan sin efecto los actos administrativos, las resoluciones y demás disposiciones dictados al amparo del Decreto Legislativo 1305, Decreto Legislativo que optimiza el funcionamiento y los servicios del sector salud.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, al primer día del mes de febrero de dos mil diecisiete.


LUZ SALGADO RUBIANES

Presidenta del Congreso de la República


ROSA BARTRA BARRIGA

Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

