

Proy. 5739

SALUD Y POBLACIÓN



"Año de la universalización de la salud"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 163 -2020 -PR

Lima, 02 de septiembre de 2020

Señor

MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la red de salud Sihuas, provincia de Sihuas, departamento de Ancash. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

De las normas declarativas e interés público

1. En principio, del tenor del dispositivo, se advierte que éste se encuentra dentro del ámbito de las *leyes declarativas* que, dentro de sus facultades, emite el Congreso de la República.

Sobre el particular, es preciso señalar que si bien la Constitución Política divide a las normas con rango de ley en función del ámbito de producción jurídica (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia), o en base a los requisitos formales para su dación (leyes orgánicas o leyes ordinarias), ni la Constitución Política ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni el Reglamento del Congreso de la República clasifican a las leyes en declarativas o constitutivas, o entre aquellas que tienen efectos jurídicos o no; tampoco hay una fuente normativa, de rango legal o constitucional, que determine qué son las normas declarativas y cuáles son sus efectos jurídicos.

Al respecto, las normas jurídicas declarativas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. El que las normas carezcan de supuestos no implica, sin embargo, que no sean obligatorias, pues mantienen su vigencia y obligatoriedad y, en muchos casos, constituyen verdaderos principios generales del derecho.

En ese contexto, las normas declarativas tienen como particularidad esencial que requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justificaron su aprobación.

2. Por otra parte, para el Tribunal Constitucional, el interés público -que bien puede y/o debe identificarse, en definitiva, con el interés nacional- es un concepto que *"tiene que ver con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad"*¹. En la misma línea, la necesidad pública puede entenderse, a decir de García Toma, como el *"conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía"*².

Entonces, tanto la necesidad pública como el interés público y/o el interés nacional son

¹ STC N° 00090-2004-AA. Fundamento 11.

² García Toma, Víctor. "Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993". T. II. Universidad de Lima. Lima, 1995, p. 140.

conceptos indeterminados que están vinculados al bienestar de la sociedad, es decir a *“aquellos que resulta útil, valioso y hasta vital para la colectividad”*³.

Sin embargo, la inclusión de ambas categorías en una norma no debe emanar de una decisión arbitraria o del voluntarismo, sino por el contrario, debe surgir de una suficiente e idónea evaluación amparada en criterios técnicos y jurídicos que tendrían que quedar plasmados en ella, situación que no se presenta en el caso de la autógrafa analizada, que más allá de los fundamentos de la exposición de motivos del proyecto que la generó y de la opinión favorable de la Comisión competente del Congreso, no satisface tal obligación.

Enfoque de redes integradas de salud

3. El Ministerio de Salud, como ente rector viene trabajando con un enfoque de Redes Integradas de Salud, basada en la Ley N° 30885 que establece la Conformación y el Funcionamiento de las Redes Integradas de Salud (RIS) y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 019-2020-SA, cuyo objeto de la ley es establecer el marco normativo para la conformación y el funcionamiento de las Redes Integradas de Salud a nivel nacional, definiéndose a la Red Integrada de Salud como el conjunto de organizaciones que presta, o hace los arreglos institucionales para prestar una cartera de servicios equitativa e integral a una población definida, a través de la articulación, coordinación y complementación, y que rinde cuentas por los resultados sanitarios y administrativos y por el estado de salud de la población a la que sirve.

Cabe señalar, que la Única Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30885, señala que el Ministerio de Salud conjuntamente con las Autoridades Sanitarias Regionales y las Autoridades Sanitaria Locales del ámbito de la Red Integrada de Salud conformada, elaboran y desarrollan un Plan de Fortalecimiento de la Capacidad Resolutiva de las RIS conformadas según el Plan de Implementación de las Redes Integradas de Salud, para mejorar o fortalecer el cuidado integral de la salud de la población de la RIS.

Según el marco normativo precitado, el Ministerio de Salud viene implementando el Reglamento de la Ley N° 30885, el mismo que tiene un enfoque territorial donde las IPRESS se relacionan, interactúan, coordinan, articulan y se complementan entre sí y con otros prestadores de salud; así como con las organizaciones existentes en el territorio; conllevando a la mejora en la accesibilidad del sistema, reduce la fragmentación del cuidado asistencial, mejora la eficiencia global del sistema, mejora la calidad de atención de salud, evita la duplicación de infraestructura y servicios, disminuye los costos de producción, responde mejor a las necesidades y expectativas de las personas, reduce las hospitalizaciones innecesarias, reduce la utilización excesiva de servicios y exámenes diagnósticos, disminuye los tiempos de estadía hospitalaria, mejora la continuidad asistencial, la capacidad de respuesta de los servicios, en la aceptabilidad de los servicios, en la eficiencia del sistema de salud y otros beneficios.

En ese sentido, la propuesta de la Autógrafa de Ley, no es viable, debiéndose plantear y concluir con la conformación de la RIS conforme al marco normativo expuesto en este numeral, toda vez que este enfoque conlleva a mayores beneficios de los que se sustenta en la Exposición de motivos de su Proyecto de Ley.

4. Asimismo, la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional en su

³ STC N° 3283-2003-AA. Fundamento 33.

Informe N° 171-22020-DIPOS-DAS-DGAIN/MINSA, precisa que *“el Ministerio de Salud viene implementando el Reglamento de la Ley N° 30885, el mismo que tiene un enfoque territorial donde las IPRESS se relacionan, interactúan, coordinan, articulan y se complementan entre sí y con otros prestadores de salud”*. Además, *“en la etapa de implementación del Reglamento de la Ley 30885, el equipo técnico de la DIPOS, encargado de la asistencia técnica viene realizando las coordinaciones con la DIRESAS, GERESAS y DIRIS a nivel nacional, siendo que durante los años 2018, 2019 y el primer trimestre del año 2020, se han estructurado 63 Redes Integradas de Salud – RIS”*, por lo que *“con Oficio N° 181-2020/MINSA enviado desde la DGAIN, se requirió a la Dirección Regional de Salud Ancash, en el marco de lo dispuesto por el D.S. N° 019-2020-SA, la constitución de un equipo de trabajo funcional denominado “Equipo Impulsor de las RIS de la Región Ancash”; precisando que este equipo impulsor trabaje de manera coordinada con la DIPOS – DGAIN.”*

Adicionalmente, la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional informa que *“el 30 de julio del presente, se llevó a cabo una reunión en la cual, la DIRESA Ancash informó que está identificando al ámbito de las Redes Pacífico Sur y Norte para iniciar la estructuración de RIS. Asimismo, mencionaron sobre la asistencia técnica que se les dio en los meses de enero y febrero 2020 y de las coordinaciones para el llenado de los formularios de Demanda y Oferta; en marco a la Ley N° 30885. En ese contexto, con el marco normativo vigente, con el enfoque RIS y la necesidad que vendría afrontando la provincia de Siguas de la Región Ancash cabría la oportunidad y necesidad de conformar las RIS, a fin de prestar una cartera de servicios de salud equitativa e integral a una población definida; debiéndose la Diresa Ancash iniciar la conformación de RIS en su ámbito”*.

Teniendo en cuenta esas consideraciones, la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley no es viable, puesto que respecto a las necesidades en salud en la provincia de Sihuas, Región Ancash, en el marco normativo de las Redes Integradas de Salud, la Dirección Regional de Ancash debe considerar la conformación de las RIS y su funcionamiento, la cual, contaría con una cartera de servicios de salud equitativa e integral para una población definida, a través de la articulación, coordinación y complementación, que rendirá cuentas por los resultados sanitarios y administrativos y por el estado de salud de la población a la que sirve.

5. Por otra parte, los artículos 43, 188 y siguientes de la Constitución Política del Perú señalan que, por el principio de unidad el Estado es uno e indivisible, y por el principio de subsidiariedad, se reconocen importantes cuotas de autonomía política, económica y administrativa –en los asuntos de su competencia– a gobiernos regionales y locales, a fin de distribuir y democratizar el poder en favor de las autoridades más próximas a la población. En este sentido, la distribución de competencias considera que las autoridades más próximas a los ciudadanos se encuentran, en principio, en mejor posición para ejercerlas, articulándose con la exigencia de que los intereses colectivos de ámbito estrictamente regional y local deben ser expresados por quienes tienen legitimación para ello.

En ese sentido, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política del Perú, establecen que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y que, para el desempeño de sus funciones y atribuciones, son competentes, entre otros, para aprobar su organización interna y su presupuesto.

Por consiguiente, en tanto las redes de servicios de salud forman parte de la estructura orgánica de las direcciones regionales de salud de los gobiernos regionales, su

implementación debería efectuarse a iniciativa de este, debiendo cumplir para dicho efecto, con los requisitos y criterios que exigen los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y aquellos establecidos por el rector del Sistema de Salud.

Vulneración del artículo 79 de la Constitución Política del Perú

6. Asimismo, se advierte que las disposiciones de la Autógrafa de Ley inciden en la generación de gasto público, al disponer a través de la única disposición complementaria final que el Poder Ejecutivo, de acuerdo a sus competencias y funciones, dispondrá las normas y acciones pertinentes para materializar lo dispuesto en la Autógrafa de Ley.

Al respecto, debemos señalar que las iniciativas legislativas que declaran de necesidad pública e interés nacional proyectos de inversión, no se sustraen del ciclo de inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como de la necesidad de contar con un informe técnico del Ministerio de Economía y Finanzas que acredite la disponibilidad de los recursos públicos necesarios *para garantizar el cumplimiento de la finalidad de la norma* (sustento que no se evidencia de los antecedentes de la Autógrafa).

En ese sentido, la implementación de la Autógrafa de Ley, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que dice: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"*

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha emitido opinión señalando que⁴ *"(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "[e]l Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "[a]dministrar la hacienda pública".*

Asimismo, señala *"[c]ontrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación."; "[e]n tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...)"*

4 Sentencia 0007-2012-PI/TC. Fundamentos 30 y 32.

Contravención del principio de equilibrio presupuestario

7. Finalmente, desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 5739/2020-CR que la generó, no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el presente Año Fiscal, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, vulnerando de esta manera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

En consecuencia, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma ocasionará mayores gastos para el Tesoro, en tanto no se habría previsto recursos para su financiamiento en el presente Año Fiscal, así como su sostenibilidad para los subsiguientes años.

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

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



WALTER ROGER MARTOS RUIZ
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley 5739/2020-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ⁰²..... de setiembre de 2020

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



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE PREFERENTE INTERÉS NACIONAL Y
NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LA RED DE SALUD SIHUAS,
PROVINCIA DE SIHUAS, DEPARTAMENTO DE ÁNCASH**

Artículo 1. Declaración de preferente interés nacional y necesidad pública

Declárase de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la Red de Salud Sihuas, provincia de Sihuas, departamento de Áncash, con la finalidad de prestar servicios de salud oportunos de calidad en una provincia limitada por factores geográficos determinantes respecto de los actuales centros de salud que la conforman.

Artículo 2. Acciones de entidades públicas

Dispóngase que el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Gobierno Regional de Áncash, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, prioricen la creación de la Red de Salud Sihuas, provincia de Sihuas, departamento de Áncash.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Acciones

El Poder Ejecutivo, de acuerdo a sus competencias y funciones, dispondrá las normas y acciones pertinentes para materializar la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de agosto de dos mil veinte.


MANUEL MERINO DE LAMA

Presidente del Congreso de la República


LUIS ALBERTO VALDEZ FARÍAS

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA