



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"  
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 141-2021 -PR

Lima, 10 de marzo de 2021

Señora  
**MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN**  
Presidenta a.i. del Congreso de la República  
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital Carlos Cornejo Roselló Vizcardo del distrito y provincia de Azángaro, departamento de Puno. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

#### Políticas nacionales y sectoriales

1. El artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú, establece que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.

En esa misma línea, según la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica<sup>1</sup>.

Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

Luego de ello, en el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, para lo cual se desarrolla la fase de Formulación y Evaluación, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición - IOARR, las inversiones ingresan a la fase de Ejecución del Ciclo de Inversión, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose

<sup>1</sup> De conformidad con lo establecidos en los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1252 y modificatorias.

efectuado la recepción de los activos de acuerdo a la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.

Dicha fase de Funcionamiento comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En se sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la inversión.

2. De otro lado, en el Banco de Inversiones se encuentran registradas las siguientes inversiones vinculadas al objeto de la Autógrafa de Ley:

- MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL HOSPITAL CARLOS CORNEJO ROSELLO VIZCARDI DE LA CIUDAD DE AZANGARO, DISTRITO Y PROVINCIA DE AZANGARO, DEPARTAMENTO DE PUNO, con CUI N° 2380088, con estado viable y activo.
- ADQUISICION DE PLANTA GENERADORA DE OXIGENO MEDICINAL Y CONTENEDOR; EN EL EESS CARLOS CORNEJO ROSELLO - AZANGARO, DISTRITO DE AZANGARO, PROVINCIA AZANGARO, DEPARTAMENTO PUNO, con CUI N° 2495351, con estado aprobado y activo.
- AMPLIACION DE LA CAPACIDAD RESOLUTIVA PARA TRASLADO ASISTIDO DE PACIENTES EN EL HOSPITAL CARLOS CORNEJO ROSELLO VIZCARDI Y CENTRO DE SALUD ALIANZA (CASA MATERNA) DEL DISTRITO DE AZANGARO, PROVINCIA DE AZANGARO - PUNO, con CUI N° 2109922, con estado cerrado.
- ADQUISICION DE AMBULANCIA URBANA; EN EL EESS CARLOS CORNEJO ROSELLO - AZANGARO, DISTRITO DE AZANGARO, PROVINCIA AZANGARO, DEPARTAMENTO PUNO, con CUI N° 2504143, con estado aprobado y activo.
- ADQUISICION DE MAQUINA DE ANESTESIA, EQUIPO ECOGRAFO Y MONITOR DE FUNCIONES VITALES; EN EL EESS CARLOS CORNEJO ROSELLO - AZANGARO, DISTRITO DE AZANGARO, PROVINCIA AZANGARO, DEPARTAMENTO PUNO, con CUI N° 2477624, con estado aprobado y activo.
- ADQUISICIÓN DE AMBULANCIAS; EN EL EESS CARLOS CORNEJO ROSELLO - AZANGARO EN LA CIUDAD DE AZANGARO, DISTRITO DE AZANGARO, PROVINCIA AZANGARO, DEPARTAMENTO PUNO, con CUI N° 2424237, con estado aprobado y activo.
- ADQUISICION DE CONTENEDOR; EN EL EESS CARLOS CORNEJO ROSELLO - AZANGARO EN LA LOCALIDAD AZANGARO, DISTRITO DE AZANGARO, PROVINCIA AZANGARO, DEPARTAMENTO PUNO, con CUI N° 2499678, con estado aprobado y activo.
- ADQUISICIÓN DE ESPECTROFOTÓMETRO; EN EL EESS CARLOS CORNEJO ROSELLO - AZANGARO JR. FRANCISCO BOLOGNESI N° 556

DISTRITO DE AZANGARO, PROVINCIA AZANGARO, DEPARTAMENTO PUNO, con CUI N° 2438411, con estado cerrado.

### **Proyecto Especial de Inversión Pública**

3. En enero de 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 021-2020, que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP) y dicta otras disposiciones que tienen como objetivo dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios en beneficio de la población a través de un modelo que facilite la ejecución de inversiones públicas.

El PEIP es definido como una estructura organizativa creada para la ejecución de un proyecto de inversión, un programa de inversión o una Cartera de Inversiones de naturaleza sectorial o multisectorial (en adelante, proyecto de inversión o Cartera de Inversiones), que tiene como objetivo ejecutar inversiones viables o aprobadas, según corresponda, sostenibles y que cuentan con disponibilidad presupuestal para su ejecución y funcionamiento, literal p) del artículo 3 del Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 119-2020-EF.

En esa perspectiva, el Ministerio de Salud ha solicitado y viene coordinando con el Ministerio de Economía y Finanzas la aprobación de la Unidad Ejecutora denominada: **Proyectos Especiales de Inversión Pública en Salud**, en el marco de las disposiciones del precitado dispositivo legal, habiendo propuesto para tales fines, una cartera de proyectos dentro de los cuales se encuentra considerado el **proyecto de inversión referido al Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Salud del Hospital Carlos Cornejo Rosselló Vizcardo de la Ciudad de Azángaro, distrito y provincia de Azángaro, departamento de Puno**, el mismo que fue priorizado tanto por el Gobierno Regional de Puno como por el Ministerio de Salud para que se incluya dentro de este primer grupo de treinta y cuatro proyectos de inversión que tiene programado iniciar su fase de ejecución en el presente ejercicio presupuestal; asimismo, se cuenta con financiamiento para tal fin en el marco de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

Cabe indicar que por la naturaleza y viabilidad de la propuesta en función a las competencias que le asiste al Gobierno Regional de Puno, así como teniendo en cuenta la normatividad vigente, esta entidad es responsable de conducir los procesos de inversión en su ámbito jurisdiccional. Sin embargo, al estar considerado este proyecto en la cartera de inversiones a ejecutarse a través del PEIP-SALUD, en el marco del convenio suscrito entre el Gobierno Regional de Puno y el Ministerio de Salud, la Autógrafa de Ley no resulta necesaria.

En ese sentido, si bien es cierto que la Autógrafa de Ley aprobada se sustenta en el Proyecto de Ley N° 5498/2020-CR, que tiene solo carácter declarativo, no sería necesaria dicha declaratoria, en la medida que se cuenta con un proyecto de inversión que ha sido considerado dentro del presupuesto para el inicio de su ejecución dentro del PEIP en el presente ejercicio presupuestal, adicionalmente debe considerarse que las prioridades de inversión deben sujetarse al marco de los dispositivos legales que las facultan, dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones.

### **Declaración de necesidad pública e interés nacional**

4. Asimismo, considerando que la Autógrafa de Ley contiene una propuesta meramente

declarativa, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>2</sup>, acerca de los efectos de las normas de declaración de necesidad pública e interés nacional, precisó que “la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos”.

Al respecto, en la doctrina se ha considerado que el interés público bien puede identificarse con el interés nacional; que el Tribunal Constitucional ha definido como un concepto que “tiene que ver con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad”<sup>3</sup>.

Asimismo, 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”<sup>4</sup>.

En ese sentido, tanto la necesidad pública como el interés público y/o el interés nacional son conceptos indeterminados que están vinculados al bienestar de la sociedad, es decir a “aquello que resulta útil, valioso y hasta vital para la colectividad”<sup>5</sup>.

Sin embargo, la inclusión de ambas categorías en una norma debe surgir de una evaluación amparada en criterios técnicos y jurídicos que tendrían que quedar plasmados en ella.

Atendiendo a lo anterior, aun siendo una norma declarativa, se verifica que la autógrafa de ley vulneraría los principios de separación de poderes<sup>6</sup>, de corrección funcional<sup>7</sup> y de competencia mismo<sup>8</sup>, por ingresar sobre una materia respecto a la cual el Poder Ejecutivo ostenta la rectoría y también afecta al Gobierno Regional.

En ese sentido, no sería constitucionalmente admisible que se encargue al Poder Ejecutivo que, a través de los ministerios de Salud y Economía y Finanzas, así como el Gobierno Regional de Puno, adopte las acciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto, ya que ello implicaría legislar sobre una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

5. Por otro lado, debe considerarse que las normas declarativas generan consecuencias jurídicas, pues mantienen su vigencia y obligatoriedad<sup>9</sup>, requiriendo de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos que justificaron su

<sup>2</sup> Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ —10 de abril de 2013— Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas “declaraciones de necesidad pública e interés nacional”. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/BOLET%C3%8DN-2-2013-DGDOJ-MINJUS.pdf>

<sup>3</sup> STC N° 00090-2004-AA. Fundamento 11.

<sup>4</sup> García Toma, Víctor. “Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993”. T. II. Universidad de Lima. Lima, 1995, p. 140.

<sup>5</sup> STC N° 3283-2003-AA. Fundamento 33.

<sup>6</sup> STC N° 0008-2003-AI, Fundamento 57.

<sup>7</sup> STC N° 5854-2005-PA, Fundamento 12.c.

<sup>8</sup> STC N° 0004-2004-CC, Fundamento 9.2.

<sup>9</sup> Centro de Análisis y Resolución de Conflictos – PUCP. Informe sobre implementación del derecho a la consulta previa para medidas legislativas formuladas por el Congreso de la República, que deben ser consultadas en el marco de la Ley N° 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT. Pág. 41. Citado por Carlos Trinidad Alvarado. ¿Las leyes “declarativas” tienen efectos? Programa de Pueblos Indígenas, Biodiversidad y Desarrollo. Página 2.

aprobación.

Por los motivos expuestos, se formula observación a la Autógrafa de Ley, debido a que las declaraciones de necesidad pública y de interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas del Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local, aunque puedan ser consideradas como medidas meramente declarativas, no resulta consistente con la estructura técnico-normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la cual tiene por finalidad que el Estado, en sus tres niveles de Gobierno realice una programación multianual de sus inversiones consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas.

#### **Vulneración de normas presupuestales**

6. Desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 5498-2020-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 de la Ley N° 31085 Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

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, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma supondría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente año fiscal y demandarían recursos adicionales del Tesoro Público.

#### **Restricción en generación de gasto público**

7. Siendo la Autógrafa de Ley una iniciativa congresal, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)". Por tanto, la Autógrafa de Ley contraviene lo regulado por el citado artículo constitucional.

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales

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

(...)

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

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)

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 artículo 79° de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", 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, "administrar la hacienda pública".

8. Asimismo, el Tribunal Constitucional<sup>10</sup> ha señalado lo siguiente:

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

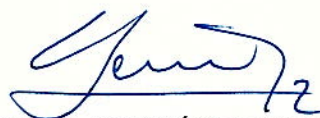
Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

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

Atentamente,



FRANCISCO RAFAEL SAGASTI  
HOCHHAUSLER  
Presidente de la República



VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA  
Presidenta del Consejo de Ministros

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de marzo de 2021

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



.....  
YON JAVIER PÉREZ PAREDES  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA  
EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD  
DEL HOSPITAL CARLOS CORNEJO ROSELLÓ VIZCARDO DEL  
DISTRITO Y PROVINCIA DE AZÁNGARO, DEPARTAMENTO DE PUNO**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

*La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital Carlos Cornejo Roselló Vizcardo del distrito y provincia de Azángaro, departamento de Puno.*

**Artículo 2. Declaración de necesidad pública e interés nacional**

*Declárase de necesidad pública e interés nacional el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital Carlos Cornejo Roselló Vizcardo del distrito y provincia de Azángaro, departamento de Puno.*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA. Acciones pertinentes**

*Encárgase al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios de Salud y de Economía y Finanzas, así como del Gobierno Regional de Puno, la realización de las acciones que sean pertinentes para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.*





*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.  
En Lima, a los dieciocho días del mes de febrero de dos mil veintiuno.*



MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN  
Presidenta a. i. del Congreso de la República



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA  
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República



AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA