

**GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS  
NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO**

**SEÑOR PRESIDENTE:**

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento el siguiente Decreto Legislativo:

Decreto Legislativo N° 1305 que optimiza el Funcionamiento y los Servicios del Sector Salud.

El presente informe se aprobó por mayoría de los presentes en la Octava Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 18 de enero de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: María Úrsula Letona Pereyra (Coordinadora) y Javier Velásquez Quesquén.

**1. BASE LEGAL:**

- 1.1. Constitución Política del Perú, artículo 104°.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90°.
- 1.3. Artículos 13° al 21° de la Ley N° 25397.

**2. ANTECEDENTES:**

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó 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.A., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:
  - 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.**

- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 30 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1305, mediante el cual se dictan diversas medidas para contribuir con la simplificación, eficacia, eficiencia, celeridad y equidad en los procedimientos administrativos, garantizando así los derechos e intereses de los administrados.

### 3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104°<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

Por su parte, el artículo 90° del Reglamento del Congreso dispone que el control posterior de los Decreto Legislativos deba comprender lo siguiente:

- (i) Advertir la contravención a la Constitución Política del Perú; y
- (ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

Estas limitaciones han sido recogidas por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el expediente 00047-2004-PI/TC, donde se establece:

*"(...) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución*

Como resultado de este análisis, la Comisión informante emitirá dictamen que declare la conformidad o que recomiende la modificación o derogación del Decreto Legislativo, en caso de verificarse cualquiera de los supuestos antes citados.

<sup>1</sup> Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

**No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.**

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo

#### 4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO

4.1 El Decreto Legislativo incorpora –principalmente- disposiciones relativas a:

- **Relación funcional entre IPRESS y redes IPRESS (artículo 2° y única disposición complementaria derogatoria):** se pone a cargo al Ministerio de Salud, como Autoridad Sanitaria Nacional, de los mecanismos, disposiciones y lineamientos entre IPRESS y redes de IPRESS.
- **Incorporación del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN) en el Ministerio de Salud (MINSA) (artículo 3°):** se dispone la incorporación del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN como órgano desconcentrado del Ministerio de Salud.

Asimismo, mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria se deroga la Ley N° 28748, Ley que crea como Organismo Público Descentralizado al Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN.

- **Eliminación de seis (06) entidades que conforman el Instituto Nacional de Salud (INS) (única disposición complementaria modificatoria):** el INS estará conformado según la estructura funcional que apruebe su Reglamento de Organización y Funciones.

#### 5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1305, que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa, no se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto ha sido emitido fuera del marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2° numeral 1 inciso h).

A continuación explicamos lo antes señalado:

##### 5.1. **Antecedentes normativos del INEN**

En el año 2006 el Congreso de la República promulgó la Ley N° 28748, que crea al INEN como Organismo Público Descentralizado (OPD), otorgándole las siguientes facultades:

- El INEN constituye un Pliego Presupuestario y es autónomo en materia económica, financiera y administrativa.
- El INEN se sujeta a los lineamientos de política sectorial que dicte el MINSA como titular del sector Salud.
- Dado que cuenta con personería jurídica, el INEN cuenta con capacidad para contratar y suscribir convenios interinstitucionales.
- El INEN cuenta con capacidad para organizarse y gestionar su desarrollo institucional.
- El INEN ejerce autonomía funcional en los asuntos de su competencia (responsabilidades) y cuenta, además, con un rol técnico normativo a nivel nacional.

- El Jefe del INEN ejerce las funciones de Titular de Pliego (máxima autoridad ejecutiva de la entidad), y en consecuencia, se encuentra facultado para aprobar la Escala de Prioridades del Pliego y aprobar modificaciones presupuestarias, entre otras acciones e instrumentos de gestión institucional.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 034-2008-PCM se aprueba la calificación de organismos públicos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 29158. En ese sentido, el **INEN es calificado como Organismo Público Ejecutor (OPE) del sector Salud**. Sus principales características son las siguientes:

- El presupuesto institucional del INEN como OPE se encuentra asignado en la Ley de Presupuesto General de la República y está dedicado al control del cáncer para acciones institucionales y de alcance nacional.
- El INEN brinda asesoría y acompañamiento técnico a los establecimientos de salud a nivel nacional, así como también a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en coordinación con el Ministerio de Salud.
- Oportunidad en uso de recursos asignados.
- Menores tiempos de espera en aprobación de estudios de inversión y de reequipamiento de parque tecnológico.
- Optimización y eficiencia en el proceso de descentralización y desconcentración de los servicios oncológicos.
- Suscripción de convenios con Hospitales Nacionales, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Desarrollo y fortalecimiento de las redes de apoyo nacionales e internacionales con entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras.
- Ampliación de los turnos en diferentes servicios.
- Elevar las actividades preventivo-promocionales, educación en cáncer, docencia a los profesionales de la salud, mejoramiento de los servicios de apoyo.
- Mejores condiciones y facilidades para la búsqueda de mayor financiamiento para apoyar las tareas institucionales.
- Reemplazo y renovación oportuna de equipos (con apoyo directo de entidades y organizaciones científicas internacionales).

Ahora bien, de acuerdo a las disposiciones incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1305, se deroga la condición del INEN como Organismo Público Ejecutor, pasando a formar parte del MINSA como Órgano Desconcentrado.

## 5.2. Facultades otorgadas mediante Ley N° 30506

De acuerdo con lo indicado en la parte introductoria del Decreto Legislativo N° 1305, así como en su Exposición de Motivos, advertimos que el Poder Ejecutivo dispone, entre otros, medidas de reestructuración de las entidades que conforman el sector

Salud, así como la incorporación del INEN en el MINSA en virtud del artículo 2°, numeral 1, inciso h) de la Ley N° 30506, por tratarse de una medida *para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.*

Bajo dicho escenario, corresponde analizar si la disposición antes citada comprende las modificaciones incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1305, así como la derogación del INEN como Organismo Público Ejecutor, a efectos de incorporarlo al MINSA como Órgano Desconcentrado.

Para dichos efectos, pasaremos a remitirnos a las facultades específicamente delegadas en virtud de la Ley N° 30506.

Con relación al artículo 2°, numeral 1, inciso h)<sup>2</sup> bajo análisis, el Dictamen<sup>3</sup> recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE que propone la 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.A señala lo siguiente:

*"En su Exposición de Motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad en esta materia específica señalando lo siguiente:*

*....*

*Entre otros, los objetivos que se esperan alcanzar con estas modificaciones legislativas son:*

- *Incorporar y modificar disposiciones generales que permitan la eliminación de requisitos y trámites innecesarios, particularmente cuando puedan ser verificados por la entidad por otros medios o que correspondan a información de otras instituciones públicas.*
- *Establecer de manera expresa la obligatoriedad de la aplicación de la metodología aprobada por el Presidente del Consejo de Ministros para la determinación de los costos de las tasas de tramitación de los procedimientos administrativos.*
- *Fortalecer las acciones de fiscalización posterior, capacidad sancionadora y operativa.*
- *Establecer procedimientos administrativos únicos que permitan tener uniformidad en cuanto a los requisitos y plazos de aplicación obligatoria para los tres niveles de gobiernos.*
- *Crear una instancia consultiva que evalúe aquellos casos de identificación y eliminación de barreras burocráticas confirmada por el Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI, en los cuales no corresponde recurrir al Poder Judicial (y por ende no se genera la figura de Estado vs. Estado).*
- *Establecer un proceso simplificado para declarar de oficio barreras burocráticas recurrentes y confirmadas mediante resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI o supuestos en los cuales las resoluciones del INDECOPI surtan efectos generales."*

**Nótese que los objetivos planteados por el propio Poder Ejecutivo no se refieren a la derogación del INEN como Organismo Público Ejecutor, a efectos de incorporarlo al MINSA como Órgano Desconcentrado, ni recogen aspectos vinculados a la reorganización del sector Salud.**

<sup>2</sup> Artículo 2, numeral 1), literal g) según el Proyecto de Ley 228/2016-PE.

<sup>3</sup> De la Comisión de Constitución y Reglamento.

Adicionalmente a lo antes mencionado, y de acuerdo al Oficio N° 128-2016-2017/CEBFIF-CR de fecha 21 de diciembre de 2016 que fuera cursado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera a la Comisión de Constitución y Reglamento<sup>4</sup>, *"la simplificación administrativa tendría por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la administración pública"*. Además, agrega que *"la reducción de los costos de transacción incide tanto en el manejo económico y social como en el desarrollo de valores éticos en la sociedad"*.

**Según esta información, advertimos nuevamente que las facultades delegadas en virtud del artículo 2°, numeral 1, inciso h) de la Ley N° 30506, no comprenden las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1305 con relación a la restructuración de las entidades del sector.**

Adicionalmente a lo antes expuesto, el referido Dictamen se refiere a la sustentación del Presidente del Consejo de Ministros en la Comisión de Constitución y Reglamento:

*"En la sustentación del Poder Ejecutivo ante la Comisión de Constitución y Reglamento realizada en la Primera Sesión Extraordinaria de fecha 22 de septiembre de 2016 con relación al Proyecto de Ley 228/2016-PE, el Presidente del Consejo de Ministros señaló en lo referido al literal g) <sup>5</sup> del numeral 1) del artículo 2° de dicha iniciativa legislativa que para fortalecer a los operadores existen diversos mecanismos:*

- *Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objetivo de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos.*
- *Priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción.*
- *Emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobiernos.*
- *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 gobiernos."*

Tomando en consideración lo desarrollado y sustentado por el Poder Ejecutivo con relación a la delegación de facultades, y bajo el presupuesto que **la autorización para legislar recae sobre materia específica**, se procedió con la aprobación de la Ley N° 30506.

No obstante, los parámetros establecidos en la Exposición de Motivos de dicha norma, así como en el sustento realizado por el Presidente de Consejo de Ministros, no guardan relación con las disposiciones reguladas en el Decreto Legislativo N° 1305, con lo cual concluimos que las modificaciones y derogaciones incorporadas, exceden las materias delegadas mediante Ley N° 30506.

**En ese sentido, recomendamos la derogación del Decreto Legislativo N° 1305 por constituir una norma emitida excediendo las facultades delegadas al Poder Ejecutivo mediante Ley N° 30506.**


<sup>4</sup> Extracto obtenido de la página 70 del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE que propone la 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.A.

<sup>5</sup> Literal h) en el texto final de la Ley N° 30506.

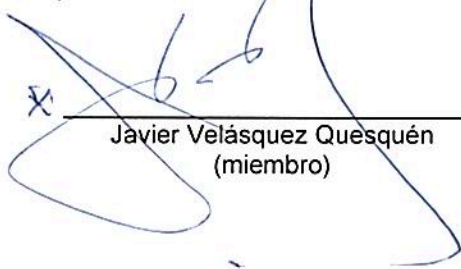
6. **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1305 que optimiza el Funcionamiento y los Servicios del Sector Salud, considera que éste no ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, y, por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 18 de enero de 2017

  
\_\_\_\_\_  
María Ursula Letona Pereyra  
(coordinadora)

\_\_\_\_\_  
Vicente Antonio Zeballos Salinas  
(miembro)

  
\_\_\_\_\_  
Javier Velásquez Quesquén  
(miembro)