

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL  
DECRETO DE URGENCIA 017-2019-IP  
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 017-2019, que establece medidas para la cobertura universal de salud.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 334-2020-2021-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 17 de julio de 2020 e ingresado al despacho el 19 de julio del mismo año.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Décima Primera Sesión Ordinaria del grupo de trabajo del 06 de noviembre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Jim Ali Mamani Barriga, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

## **1.- Antecedentes**

### **1.1.- Antecedentes generales**

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, de fecha 30 de setiembre de 2019, se produjo la disolución del Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, se convocó a elecciones para un nuevo Congreso, ante el cual deben elevarse los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, conforme a lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 135 de la Carta Magna.

Por Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2019-CC, se confirmó la validez del acto contenido en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que declara la disolución del Congreso de la República elegido para el periodo 2016-2021 y convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020.

El artículo 135 de la Constitución Política del Perú prevé que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, de los que debe dar cuenta a la Comisión Permanente del Congreso disuelto para que los examine y eleve al nuevo Congreso, una vez que este se instale.

## **1.2.- Aspectos procedimentales**

El Poder Ejecutivo, con fecha 27 de noviembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 017-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de noviembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 282-2019-PR, ingresado el 29 de noviembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 3 de diciembre de 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 5 de febrero de 2020, aprobó el informe que examinó el Decreto de Urgencia N° 017-2019 con 18 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.

A continuación, las conclusiones del mencionado informe son las siguientes:

*“5.1 El Decreto de Urgencia 017-2019 supera el análisis de control a cargo de la Comisión Permanente del Congreso de la República, en el marco de las disposiciones constitucionales y legales señaladas en el presente informe.*

*5.2 El Decreto de Urgencia 017-2019 establece disposiciones que contribuyen con la protección constitucional del derecho a la salud y que debieran permitir mejorar la salud de todos los ciudadanos residentes en el Perú. En dicho propósito, encuentra coincidencia con leyes y dictámenes aprobados por las comisiones ordinarias durante el presente Período Parlamentario, antes del 30 de setiembre de 2019.*

*5.3 Sin embargo, las medidas resultan insuficientes y requieren la atención de los componentes de la cadena asistencial, especialmente en lo que se refiere a los déficits en recursos humanos especializados, infraestructura y equipamiento, abastecimiento de medicamentos e insumos, y adecuada gestión de los servicios necesarios para la atención.*

*5.4 Asimismo, se requiere contar y administrar eficientemente los recursos necesarios para el financiamiento de los regímenes y operaciones del Aseguramiento Universal en Salud.*

*5.5 Las observaciones antes señaladas no interfieren en la vigencia y aplicabilidad del Decreto de Urgencia 017-2019, cuya jerarquía normativa es inferior a la Constitución Política del Perú.*

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, elegido para el Periodo Legislativo 2020-2021, se derivaron los informes aprobados por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República a las Comisiones Ordinarias y a la Comisión de Constitución y Reglamento. En este caso, además, al Grupo de Trabajo de control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su correspondiente estudio e informe.

El presente Decreto de Urgencia ha sido remitido tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como a la Comisión de Salud y Población, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

### **1.3.- Cumplimiento de requisitos formales**

El Decreto de Urgencia N° 017-2019, según su parte considerativa cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme al numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política y ha sido publicado con cargo a dar cuenta a la Comisión Permanente, en congruencia con el artículo 135 de la Carta Magna.

El Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, la Ministra de Salud, la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministro del Interior, Ministro de Defensa y la Ministra de

Desarrollo e Inclusión Social, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.

Bajo este escenario, cabe tener en cuenta lo señalado por el artículo 46 del Reglamento del Congreso, el cual indica:

*“Artículo 46.- Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento.”*

En tanto que el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala que:

*“Artículo 91.- El Congreso ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de su facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:*

*a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto (...).” (el subrayado es agregado)*

Si bien el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República refiere un procedimiento de control para los decretos de urgencia emitidos en virtud del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, no existe una regulación procedimental específica para los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la misma norma suprema. Sin embargo, lo estipulado en el citado artículo también resultaría aplicable en lo pertinente.

En ese sentido, se puede apreciar que el decreto de urgencia examinado fue publicado el día 28 de noviembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 29 de noviembre de 2019, mediante Oficio N° 282-2019-PR.

#### **1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 017-2019**

- Constitución Política del Perú, artículo 118 numeral 19, artículo 123 numeral 3, artículo 125 numeral 2, artículo 134 y artículo 135.

- Reglamento del Congreso de la República, artículo 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Ley N° 26842, Ley General de Salud.
- Ley N° 30895, Ley que Fortalece la Función Rectora del Ministerio de Salud.
- Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.
- Decreto Supremo N° 020-2014-SA, Texto Único de la Ley N° 29344, Ley Marco del Aseguramiento Universal en Salud.

## 2. Marco constitucional y reglamentario

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política ha especificado que durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, se produce el siguiente escenario:

*"Artículo 135.-*

*(...)*

*En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale." (el subrayado y la negrita son agregadas)*

Así, se resalta la atribución de legislar por parte del Poder Ejecutivo en dicho periodo a través de los decretos de urgencia, a diferencia de lo que se encuentra establecido para estos dispositivos normativos durante el periodo de funcionamiento normal del Congreso de la República, como puede advertirse del siguiente artículo:

*" Artículo 118.-*

*(...)*

*19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia."*

De este modo, la naturaleza de las atribuciones constitucionales conferidas es claramente diferente.

Este escenario debe comprenderse a la luz de que durante el interregno parlamentario momentáneamente existe un cambio en el orden constitucional ordinario por habilitación de la misma Constitución Política; otorgándole al Poder Ejecutivo la facultad de legislar con la finalidad de que no se produzca un vacío en las necesidades de regulación del Estado, asegurando la atención de los asuntos pendientes y la continuidad de sus labores, sin que esto implique la inexistencia de límites pauteados por la propia Carta Magna.

A saber, en cuanto a los **límites materiales**, es posible colegir que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, por ejemplo, no podrían regular materias que exigen una votación calificada del Congreso de la República, dado el alto carácter de representatividad que estos requieren. En el mismo sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, punto 16, ha referido que:

*“16. Debe considerarse que no sería pertinente legislar sobre reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); leyes orgánicas (artículo 106 de la Constitución), salvo que se trate de contenidos no orgánicos; Tratados Internacionales (artículo 56 de la Constitución); tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79 de la Constitución), y; cualquier materia que requiera la votación calificada del Congreso.”*

En consonancia a la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso señalar que la Comisión Permanente del Congreso disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del primer informe que aprobó durante su funcionamiento; a partir del examen de constitucionalidad favorable que efectuó del Decreto de Urgencia N° 002-2019, sobre medidas para la realización de las elecciones de un nuevo Congreso. En dicho documento, la anterior Comisión Permanente indicó que las materias excluidas de regulación por parte del Ejecutivo durante el interregno parlamentario serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,

- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria<sup>1</sup>,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Precisando, además, que:

*“A lo señalado corresponde agregar que el Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de norma cuya vigencia sea urgente; e, ineludible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no pueda afectarse la gobernabilidad democrática”*

De otro lado, en cuanto a los **límites formales**, en tanto los decretos de urgencia tienen rango de ley, están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza; de modo que se encuentran sujetos a la siguiente formalidad: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 de la Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993).

### **3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 017-2019**

El Decreto de Urgencia N° 017-2019 tiene por objeto establecer medidas urgentes para garantizar la protección del derecho a la salud a través del cierre de la brecha de población sin cobertura de seguro en el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud; mediante la afiliación de esta población a la Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud – Seguro Integral de Salud (IAFAS – SIS).

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de nueve (9) artículos, cinco (5) disposiciones complementarias finales y dos (2) disposiciones complementarias modificatorias, por medio de las cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

---

<sup>1</sup> En este punto cabe tener presente la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, donde indica que tal limitación solo estaría referida al tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

Se autoriza a la IAFAS – SIS a afiliarse, independientemente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud.

Se dispone la conformación de una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal adscrita al Ministerio de Salud, con el objeto de elaborar la propuesta de actualización de: el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud – PEAS, los Planes Complementarios, los criterios de elegibilidad basados en la vulnerabilidad económica, esquemas de financiamiento y arreglos institucionales para la administración y gestión de los recursos.

Se aprueba los mecanismos eficientes para el pago de las prestaciones convenidas o contratadas que efectúe la IAFAS – SIS a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPRESS, previa opinión favorable del Seguro Integral de Salud y de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD.

Se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Ministra de Salud, se aprueben las disposiciones para mejorar la gestión y la eficiencia en la prestación de servicios de salud en IPRESS del Ministerio de Salud y de los Gobiernos Regionales, que incluya como mínimo: i) la implementación de un sistema en línea de la programación de turnos y citas (solicitadas y atendidas), ii) la automatización de los servicios de apoyo al diagnóstico; iii) la automatización de la prescripción y dispensación de los medicamentos, iv) la implementación de la contabilidad de costos de la cartera de servicios de salud y la valorización individual, v) la implementación y uso de los aplicativos informáticos de la provisión de servicios de salud, conforme a lo dispuesto en el Sistema Nacional de Abastecimiento; y, vi) la publicación de indicadores de desempeño de las IPRESS (insumos, procesos, calidad, resultados).

Se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Ministra de Salud, se aprueben las disposiciones de carácter administrativo necesario para facilitar la recaudación de los aportes de las personas que acceden a los Planes Complementarios de la IAFAS–SIS y el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL).

Se establecen disposiciones complementarias para la cobertura durante el periodo de carencia y latencia. De igual modo, se indica que la SUNAT emitirá especificaciones

sobre la forma y condiciones para las aportaciones a la IAFAS – SIS. Asimismo, se define el mecanismo para la actualización de la base de datos de los afiliados o asegurados con cobertura vigente de todas las IAFAS públicas, privadas y mixtas.

Finalmente, en coherencia con lo estipulado, se dispone la modificación del artículo 5 Decreto Legislativo N° 1164, Decreto Legislativo que establece Disposiciones para la Extensión de la Cobertura Poblacional del Seguro Integral de Salud en Materia de Afiliación al Régimen de Financiamiento Subsidiado, así como del artículo 5 y primer párrafo del inciso c) del artículo 13 de la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT.

#### **4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 017-2019**

##### **4.1. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales**

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución Política y los artículos 46 y 91 del Reglamento del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta del decreto de urgencia emitido a la Comisión Permanente del Congreso disuelto.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 123 inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política, los decretos de urgencia del interregno parlamentario, al igual que los decretos de urgencia ordinarios, deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y aprobados por el Consejo de Ministros.

El Decreto de Urgencia N° 017-2019 fue publicado el 28 de noviembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 29 de noviembre, mediante Oficio N° 282-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica su artículo 9 y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos. Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario.

##### **4.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales**

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución y a diferencia de lo permitido por el inciso 19 del artículo 118, durante el periodo del interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo no solo puede legislar en materia económica y financiera a través de los

decretos de urgencia sino, también, sobre otros asuntos que beneficien a la ciudadanía y cuya espera no podría prolongarse hasta la instalación del nuevo Congreso; con excepción de aquellas materias que el mismo Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha especificado en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR y que la Comisión Permanente del anterior Congreso también desarrolló a detalle.

El Decreto de Urgencia N° 017-2019 establece medidas urgentes para garantizar el derecho a la salud de la población sin cobertura de seguro en el territorio nacional, mediante su afiliación a la IAFAS – SIS.

En ese sentido, su contenido no ha implicado la creación, modificación o derogación de normas sobre:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria especial para una determinada zona del país,<sup>2</sup>
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Además, si bien a través de la jurisprudencia constitucional recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional definió que los decretos de urgencia emitidos al amparo del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución debían ajustarse a

---

<sup>2</sup> Conforme a lo especificado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR.

los criterios de: excepcionalidad<sup>3</sup>, necesidad<sup>4</sup>, transitoriedad<sup>5</sup>, generalidad<sup>6</sup> y conexidad<sup>7</sup>; no ha sucedido lo propio en cuanto a los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución. Sin embargo, es posible observar que la emisión de la norma bajo análisis resultaba excepcional y necesaria para permitir el acceso a las atenciones en salud y medicamentos para quienes no contaban con un seguro (por ejemplo, las personas en situación de calle o las personas de los pueblos indígenas y originarios). Evidentemente, ello se ajusta a la búsqueda del interés nacional y al cumplimiento del criterio de generalidad que toda norma debe cumplir. Asimismo, en función al criterio de conexidad, las medidas de gestión, administración y modificación normativa estipuladas por el presente decreto inciden directamente en el logro de la finalidad de la norma: garantizar el derecho a la salud de quienes no tienen un seguro.

Finalmente, de la misma forma que el parámetro de generalidad debe ser interpretado en función al interés nacional y no resulta contrario al mismo que las medidas de una norma se concentren en atender las necesidades de los grupos en situación de especial vulnerabilidad del país; el criterio de transitoriedad también debe ajustarse al tiempo que se requiera para atender dichas necesidades, de modo que más allá de un conteo de plazos, se verifique que la medida subsiste en tanto persiste la necesidad. Situación que se verifica del objeto y finalidad del presente decreto de urgencia, enmarcado en el mandato del artículo 7 de la Constitución Política del Perú, a fin de garantizar la protección de la salud de todas y todos.

Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los parámetros constitucionales exigidos.

## 5. CONCLUSIONES

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 017-2019, lo siguiente:

---

<sup>3</sup> **Excepcionalidad:** “La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la “voluntad” de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables

<sup>4</sup> **Necesidad:** Las circunstancias, deberán ser de naturaleza tal que la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación, y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, que su caso que los mismos devengan en irreparables

<sup>5</sup> **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

<sup>6</sup> **Generalidad:** “El principio de generalidad de las leyes puede admitir excepciones, esto alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta.

<sup>7</sup> **Conexidad:** “Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 017-2019, que establece medidas para la cobertura universal de salud, cumple con lo dispuesto en los artículos 118° inciso 19), 123° inciso 3), 125° inciso 2) y 135° de la Constitución Política; de modo que se encuentra acorde a los requisitos formales y materiales constitucionalmente exigidos para su emisión durante el periodo del interregno parlamentario.

5.2.- Recomendar que se legisle, con mayor precisión y detalle, en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, la figura constitucional de la disolución del Congreso de la República; así como la actuación del Poder Ejecutivo en la etapa del interregno parlamentario, especialmente en cuanto al alcance de la potestad de legislar a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

5.3.- Aprobado el presente informe, elévese a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 06 de noviembre de 2020



**Congresista Gino Costa Santolalla**  
Coordinador del Grupo de Trabajo  
Comisión de Constitución y Reglamento