

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021
DICTAMEN N°048-2020-2021/CSP-CR

Señor presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Salud y Población la iniciativa legislativa siguiente:

Proyecto de Ley 5316/2020-CR, presentado el Grupo Parlamentario “Unión por el Perú” a iniciativa de la Congresista POSEMOSCROWTE IRRHOSCOPT CHAGUA PAYANO que propone el PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR SALUD.

El presente dictamen fue aprobado por **unanimidad** con la dispensa del acta en la vigésima séptima sesión ordinaria de la Comisión, celebrada el martes 20 de abril de 2021. Votaron a favor los señores congresistas, Omar Merino López, Jorge Luis Pérez Flores, Yessy Nélide Fabián Díaz, Luís Felipe Castillo Oliva, María Teresa Céspedes Cárdenas, Miguel Ángel Gonzáles Santos, Manuel Arturo Merino de Lama, Absalón Montoya Guivin, Tania Rosalía Rodas Malca, Vigo Gutiérrez Widman Napoleón y Chagua Payano Posemoscrowte Irrhoscopt.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

El Proyecto de Ley ingresó a la Comisión de Salud y Población.

Proyecto de Ley	Ingresó al área de trámite documentario	Primera Comisión	Segunda Comisión	Fecha del Decreto de envío a comisiones
5316/2020-CR	20/05/2020	Salud y Población	-----.	01/06/2020

La iniciativa legislativa materia de dictamen cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 74, 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.2. Contenido de la propuesta

El Proyecto de Ley 5316/2020-CR, tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la inversión pública que realiza el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales en materia de salud con la finalidad de mejorar la infraestructura para la atención del COVID-19 y posteriormente la salud pública de los peruanos.

II.- OPINIONES E INFORMACIÓN

2.1 Opiniones solicitadas

La Comisión de Salud y Población solicitó opinión a las siguientes instituciones, conforme se detalla a continuación.

Proyecto de Ley 5316/2020-CR		
Institución	N° de oficio	Fecha de recepción
Ministerio de Salud	Oficio N° 217-2020-2021-CSP/CR	12/06/20
Ministerio de Economía y Finanzas.	Oficio N° 216-2020-2021-CSP/CR	12/06/20

2.2 Opiniones recibidas

a) Opiniones ciudadanas

A la fecha, no se han registrado opiniones ciudadanas en el portal institucional del Congreso de la República.

b) Opiniones institucionales

Proyecto de Ley 5316/2020-CR		
Institución	N° de oficio	Fecha de recepción
Ministerio de Salud	Oficio N° 128-2021-DM/MINSA; INF. 235-2021-OGAJ/MINSA	05/02/21

Se ha recibido la respuesta del Ministerio de Salud, en cuya manifestación se detallan las observaciones siguientes, entre otras:

El Proyecto de Ley N° 5316/2020-CR tiene como único artículo declarar de interés nacional y necesidad pública la inversión pública que realiza el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales en materia de salud con la finalidad de mejorar la infraestructura para la atención de la COVID-19 y posteriormente la salud pública de los peruanos.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Salud ejecuten las acciones correspondientes y de cumplimiento a la propuesta antes citada.

Estando a la naturaleza de la propuesta normativa, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, en el marco de sus funciones, como órgano encargado de prestar el asesoramiento jurídico legal que requiera la Alta Dirección y los órganos del Ministerio de Salud, de acuerdo a lo señalado en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA y modificatorias, considera necesario indicar lo siguiente:

- Mediante Decreto Legislativo N° 1252, se crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

De acuerdo con el artículo 3 del TUO del Decreto Legislativo N° 1252, aprobado por Decreto Supremo N° 242-2018-EF, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones (Invierte.pe) se rige por los principios rectores siguientes:

- La programación multianual de la inversión debe ser realizada considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.
- La programación multianual de la inversión vincula los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con la priorización y asignación multianual de fondos públicos a realizarse en el proceso presupuestario, y debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.
- Los fondos públicos destinados a la inversión deben relacionarse con la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, con un enfoque territorial.

- Los recursos destinados a la inversión deben procurar el mayor impacto en la sociedad.
- La inversión debe programarse teniendo en cuenta la previsión de recursos para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del Ciclo de Inversión.
- La gestión de la inversión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor transparencia y calidad a través de la competencia.

En ese contexto, en el marco de la normativa del Invierte.pe, los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales son los responsables de seleccionar y priorizar las inversiones a ser consideradas en sus respectivas carteras de inversiones conforme a los criterios de priorización que hayan determinado, y a su capacidad de gasto para la ejecución de dichas inversiones y la operación y mantenimiento correspondiente, según lo previsto en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Directiva N° 001-2019- EF/63.01 "Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones".

De la misma forma, corresponde precisar que las normas de declaración de interés nacional o necesidad pública no cuentan con una regulación expresa en el ordenamiento jurídico nacional. Así, tenemos que el término "interés nacional" ha sido incorporado en el artículo 63 y en el numeral 19 del artículo 1186 de la Constitución Política del Perú, como un requisito para la adopción de medidas en materia económica y financiera.

A razón de ello, entre las referidas nociones y el objetivo que se pretende alcanzar debe existir congruencia y compatibilidad, a efectos de que sea beneficiosa para toda la sociedad. Bajo esas consideraciones, el referido informe precisa que las propuestas normativas que incorporen las categorías: necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad a la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- Que su contenido esté vinculado al bien común.
- Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
- Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
- Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado

En la parte concluyente se manifiesta:

"En virtud del marco legal analizado en el presente Informe, y considerando la opinión técnica de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 5316/2020-CR, Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la inversión pública en el Sector Salud, debe tener en consideración las normas y los procedimientos que regula el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe); sin perjuicio de contar con la opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas que acredite la disponibilidad de los recursos públicos necesarios para garantizar el cumplimiento de la finalidad de la propuesta legislativa."

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 26842, Ley General de Salud y modificatorias.

- Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Decreto Supremo N° 008-2017-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y modificatorias.
- Decreto Supremo N° 242-2018-EF, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Decreto Supremo N° 284-2018-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, se aprueba la Directiva N° 001-2019-EF/63.01 "Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones"

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

El Reglamento del Congreso de la República, en el su artículo 34 señala que las comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, a las que les compete, entre otras funciones, el dictamen de los proyectos de ley que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. En tal sentido la Comisión, se pronunciara a cerca de la procedencia de la aprobación de las iniciativas legislativas focalizando su análisis en los temas de materia de salud.

La Constitución Política del Perú (Artículo 1) reconoce que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado" y que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar" (Artículo 2). Asimismo, sobre el derecho a la Salud establece (Artículo 7) "Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa.

Del mismo modo, la Ley N° 26842, Ley General de Salud que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud, precisa el alcance de los derechos al acceso a la atención integral de la salud.

El artículo 68º del Decreto Legislativo N° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público establece que las unidades ejecutoras se crean para el logro de objetivos de las políticas públicas y la contribución a la mejora de la calidad del servicio público.

V. EXPOSICION DE MOTIVOS

Impacto del COVID-19 en el país en fecha 20 de mayo 2020, a la presentación del presente Proyecto de Ley.

En el Perú, la propagación del coronavirus COVID-19 ha llegado casi 100 mil contagiados (a la fecha exactamente son 99 483 casos), lo cual ha producido el deceso de 2 914 ciudadanos a lo largo de todo el País, teniendo un porcentaje de 2,93% de letalidad como promedio nacional. Sobre este último dato, este varía de acuerdo al departamento que tomemos como referencia. Por ejemplo, en Piura, Lambayeque, Loreto y Tumbes, su porcentaje es superior a 8%; en el otro extremo, vemos departamentos como Apurímac y Moquegua con 0%.

Actualmente el análisis de casos Covid-19 cambió radicalmente.

Región	PCR (+)	PRUEBA RÁPIDA (+)	PRUEBA ANTIGENO(+)	TOTAL CASOS (+)	FALLECIDOS	LETALIDAD %
LA LIBERTAD	10787	35851	13482	60120	3481	5.79
ICA	7159	31282	8323	46764	2557	5.47
LAMBAYEQUE	9247	32437	4097	45781	2378	5.19
LIMA REGIÓN	11315	29576	16067	56958	2481	4.36
PIURA	5408	44367	14720	64495	2716	4.21
ANCASH	12759	26568	18169	57496	2361	4.11
TUMBES	3193	8830	2402	14425	526	3.65
LORETO	7190	25858	4582	37630	1365	3.63
JUNIN	9382	36454	10246	56082	1907	3.40
CALLAO	40356	35440	12199	87995	2974	3.38
AREQUIPA	15240	45806	7994	69040	2253	3.26
TACNA	3671	15254	3708	22633	703	3.11
LIMA METROPOLITANA	309899	300010	116803	726712	22400	3.08
HUANUCO	3279	20607	4662	28548	874	3.06
SAN MARTIN	6356	25860	5126	37342	1069	2.86
UCAYALI	2056	21521	5151	28728	820	2.85
PASCO	768	8737	2515	12020	327	2.72
AYACUCHO	5541	14250	5102	24893	671	2.70
HUANCAVELICA	1651	7797	2584	12032	322	2.68
PUNO	3958	20272	3108	27338	731	2.67
APURIMAC	3731	7697	5148	16576	384	2.32
CAJAMARCA	11176	25925	9302	46403	1040	2.24
MOQUEGUA	3460	17749	1368	22577	504	2.23
CUSCO	13859	22598	13000	49457	997	2.02
MADRE DE DIOS	1191	9415	1798	12404	216	1.74
AMAZONAS	3908	17770	2924	24602	397	1.61

Fuente Sala Situacional Covid-19 16/04/2021

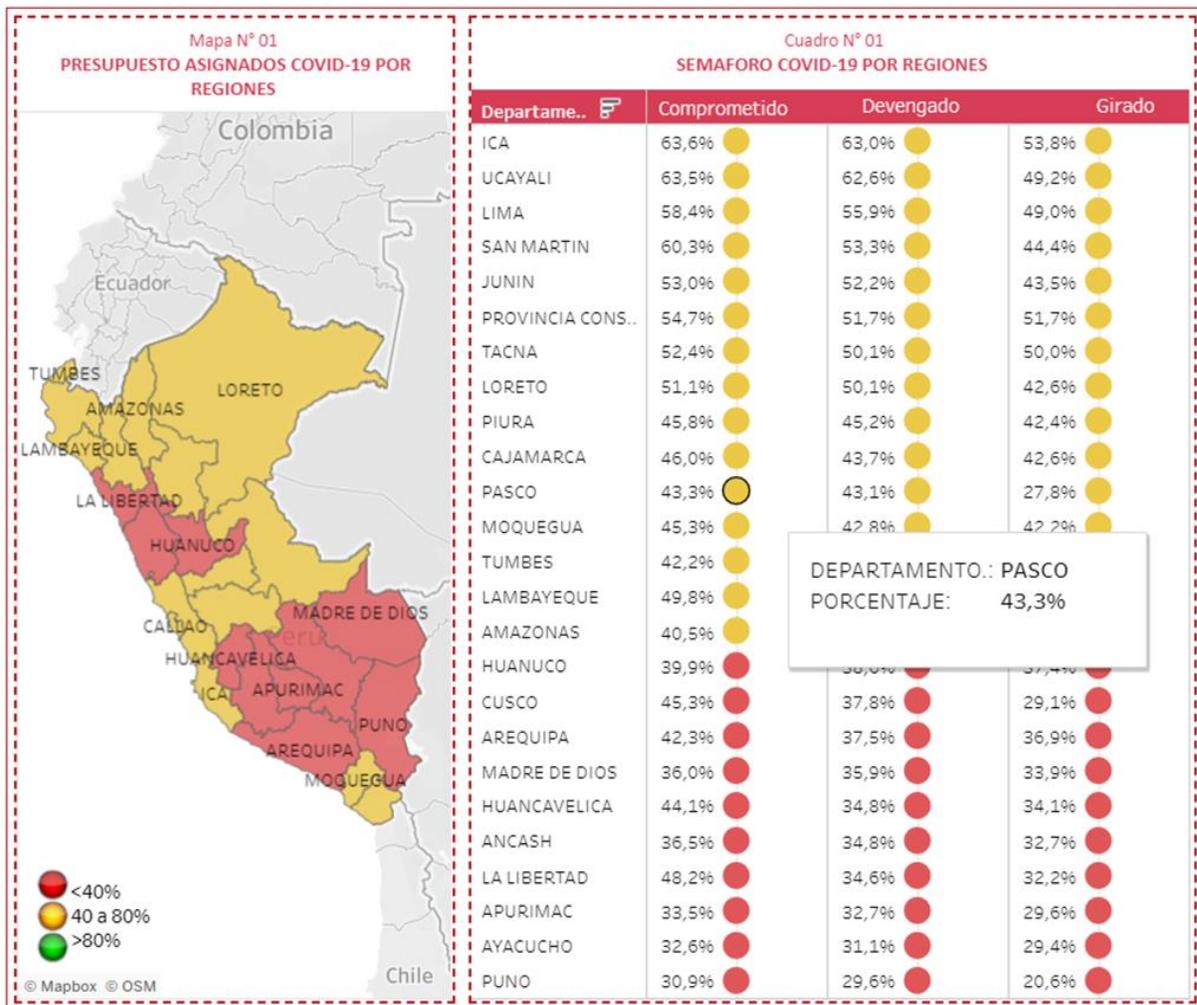
En el Perú, la propagación del coronavirus COVID-19 ha llegado casi 1´689,051 mil contagiados, lo cual ha producido el deceso de 56454 ciudadanos a lo largo de todo el País, teniendo un porcentaje de 3.24% de letalidad como promedio nacional. Sobre este último dato, este varía de acuerdo al departamento que tomemos como referencia.

Este nivel de mortalidad se fundamenta en diversos factores, siendo los principales: déficit de infraestructura y equipamiento médico, escaso personal médico a nivel nacional, reducida capacidad de ejecución presupuestal ante la emergencia, corrupción de funcionarios públicos, entre otros; Y principalmente la falta de Vacunas.

Sobre el déficit de infraestructura, en una entrevista al Diario Gestión, el ingeniero Racil Delgado Sayán señala que:

"La realidad nacional muestra que tenemos 8,273 establecimientos de salud en todo el Perú. De este total, los hospitales de menor nivel, es decir, los que solo cuentan con paramédicos suman 53%; siguiendo los locales que apenas cuentan con personal médico, pero para servicios no tan importantes con un 30%. Y solo en términos numéricos existen 364 hospitales que cuentan con capacidad y servicio médico completo, que representan apenas el 4.4% de toda la estructura hospitalaria"

Respecto a la ejecución presupuestal, somos testigos de la incapacidad de los gobiernos subnacionales, tanto regionales como locales, para poder enfrentar la emergencia sanitaria nacional. Como ejemplo, los gobiernos regionales, entidades con mayores recursos y en mejores condiciones que las municipalidades provinciales y distritales, en su mayoría no tiene capacidad de gasto, siendo paupérrima su ejecución a la fecha como se observe en el grafico siguiente:



Fuente: Consulta Amigable del MEF - COVID-19

Los gobiernos regionales de Puno, Ayacucho, Apurímac, Cusco, hasta el día 14 de abril de 2021, no han podido ejecutar ni el 30% de lo asignado ante la emergencia.

Ante ello, es necesario declarar de interés nacional y necesidad pública la inversión pública en el sector salud.

VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley no contraviene ninguna norma de orden constitucional, al contrario, busca cautelar el derecho de toda persona a la salud y el respeto de su dignidad, amparado en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú.

De igual forma, el mandato que tiene el Estado de determinar la política nacional de salud, normar y supervisar su aplicación, siendo responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos los accesos equitativos a los servicios de salud., contemplado en el artículo 9 de la norma fundamental.

De otro lado, consideramos que la norma declaratoria que se propone facilitará la labor del Poder Ejecutivo, a razón que le permitirá adoptar acciones necesarias en relación a la atención de la salud de la población a nivel Nacional.

La presente Ley buscaría incentivar la ejecución presupuestal de los Gobiernos Regionales y Locales sin transgredir la normativa establecida en el Invierte.pe.

El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Igualmente tiene la responsabilidad de fiscalizar el trabajo en la administración pública y en el gobierno y revisar los decretos de urgencia y la disposición de bienes y recursos públicos.

VII. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irrogará costo alguno al Estado, por el contrario, tendrá un efecto positivo en la salud pública e individual de los ciudadanos.

Se ha efectuado el siguiente cuadro de análisis al respecto:

MEDIDA	COSTO	BENEFICIO
Proyecto de ley que declare de interes nacional y necesidad pública la inversion publica en el sector salud.	Ningun costo al Estado Peruano	Buscar que los gobiernos Regionales y Municipales prioricen los proyectos de salud para preservar la vida de todos los peruanos

VIII. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente norma tiene como finalidad que se prioricen las inversiones del sector público en la salud para preservar la vida de todos los ciudadanos del País. Esta declaración de interés nacional y necesidad pública no tiene efecto contradictorio con lo estipulado en la Constitución Política del Perú ni en normas especiales y atiende la emergencia sanitaria nacional bajo el principio de realidad.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Salud y Población, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 5316/2020-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley Siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR SALUD.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR SALUD, que realiza el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales en materia de salud con la finalidad de mejorar la infraestructura para la atención del COVID-19 y posteriormente la salud pública de los peruanos.

ARTÍCULO 2.- Acciones de entidades públicas

Dispóngase que el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas y Gobierno Regionales y Locales a Nivel Nacional, conforme a sus competencias y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria prioricen la inversión pública con la finalidad de mejorar la infraestructura para la atención del COVID-19 y otras enfermedades.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Que el Poder Ejecutivo conforme a sus funciones y competencias, dispondrá las acciones pertinentes para la ejecución de la presente ley.

Dese cuenta.

Plataforma virtual Microsoft Teams

Lima, 20 de abril 2021