

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022**

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen el **Decreto de Urgencia 017-2019**, denominado "Decreto de Urgencia por el que se establece medidas para la cobertura universal de salud".

El presente dictamen fue aprobado por UNANIMIDAD en la Décimo Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 1 de febrero de 2022, con 14 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CERRON ROJAS, Waldemar; ELERA GARCÍA, Wilmar; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo y SOTO PALACIOS Wilson y el congresista accesitario PAREDES GONZÁLES, Alex (en reemplazo del congresista titular José Balcázar Zelada).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Periodo parlamentario 2016-2021

El Decreto de Urgencia 017-2019, por el que se establece medidas para la cobertura universal de salud, fue publicado en el diario oficial El Peruano el día 28 de noviembre de 2019, durante el interregno parlamentario que siguió a la disolución del Congreso cuyo periodo inició el 27 de julio del 2016.

Mediante Oficio 282-2019-PR, de fecha 29 de noviembre de 2019, dirigido al presidente del Congreso, el Presidente de la República dio cuenta de la publicación del Decreto de Urgencia 017-2019. Dicho documento fue ingresado al Área de Trámite Documentario el 29 de noviembre de 2019.

Este decreto fue materia de informe por parte del grupo de trabajo encargado del control de los actos parlamentarios del periodo 2020-2021, y dictaminado, votado y aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario 2020-2021 con fecha 15 de junio de 2021.

1.2 Periodo parlamentario 2021-2026

Mediante Oficio Circular 051-2021-2022-ADP-CD/CR, se informó a la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2021-2022 que el Consejo Directivo, mediante Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR dispuso que se continúe con el trámite procesal parlamentario de control sobre las normas y tratados recibidos durante el periodo parlamentario anterior, y que los dictámenes emitidos serían devueltos a las comisiones pertinentes, para evaluación y pronunciamiento.

La Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2021-2022 se instaló el día 17 de agosto de 2021. Su Plan de Trabajo, aprobado el 24 de agosto

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**

del mismo año, señala que se seguiría con el trabajo de control constitucional de **357** normas del periodo parlamentario anterior que no fueron dictaminadas; sin embargo, debido al acuerdo del Consejo Directivo señalado en el párrafo anterior, corresponde también evaluar y pronunciarse sobre aquellas normas que fueron dictaminadas por el anterior Congreso.

Bajo este parámetro normativo y teniendo en cuenta que existen **127** dictámenes expedidos por la Comisión en el periodo parlamentario anterior, la Presidencia de la Comisión ha considerado que las normas que tuvieron dictamen por parte del anterior Congreso, sean evaluadas directamente por la Comisión; y que aquellas que quedaron pendientes de dictaminar —357— sean remitidas al grupo de trabajo conformado para evaluar los actos normativos del presidente de la República, que se encuentra bajo la coordinación de la señora congresista Adriana Tudela Gutiérrez, con el fin que emitan, oportunamente, el informe correspondiente; el cual servirá para la elaboración del dictamen correspondiente por parte de esta Comisión.

En ese sentido, el presente dictamen ha sido elaborado tomando como referencia el dictamen aprobado por el Congreso Complementario 2020-2021, que toma a su vez como antecedente el informe final aprobado por la Comisión Permanente del periodo 2019-2020.

II. ANTECEDENTES

Remitido el decreto de urgencia en estudio al Congreso para su estudio conforme al artículo 135 de la Constitución Política, la Comisión Permanente, luego de presentado el informe final por parte del grupo de trabajo que fuera conformado por los excongresistas Becerril Rodríguez (coordinador), Salazar De La Torres, Salgado Rubianes, Robles Uribe y Bartra Barriga; aprobó por mayoría el referido informe, en su sesión de fecha 05 de febrero de 2020. Dicho informe fue posteriormente elevado al nuevo Congreso conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

El Congreso Complementario, elegido en los comicios extraordinarios de enero de 2020, se instaló el 16 de marzo en el marco de una emergencia sanitaria y cuarentena general. La Comisión de Constitución y Reglamento, a su vez, se instaló virtualmente el 20 de abril de 2020, aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de fecha 27 de abril y acordó -en su sesión de fecha 5 de mayo de 2020- la creación de grupos de trabajo para una mejor organización de la labor encomendada.

En dicha sesión se dispuso la creación del denominado grupo de trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, el cual se instaló el 11 de mayo de 2020.

Mediante Oficio N°001-2020-2021-ADP-CD/CR, de fecha 15 de junio de 2020, dirigido a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Presidente del Congreso de la República hizo de conocimiento que el Consejo Directivo en su sesión del 9 de junio de 2020 acordó remitir a la Comisión de Constitución y Reglamento, como segunda comisión, el Decreto de Urgencia 017-2019, entre otros decretos de urgencia del interregno parlamentario.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**

Con fecha 15 de julio de 2020, el decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario, para los fines establecidos en el artículo 135 de la Constitución y el inciso b) del artículo 91 del Reglamento del Congreso.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto de Urgencia 017-2019 al grupo de trabajo mediante Oficio 334-2020-2021-CCR-CR, de fecha 17 de julio de 2020.

El grupo de trabajo presentó el informe sobre la constitucionalidad de la norma y fue puesto a consideración, debate y votación en la Vigésimo Séptima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha miércoles 10 de febrero de 2021, habiendo sido aprobado por mayoría.

El dictamen respectivo fue aprobado por la Comisión en su trigésima sexta sesión ordinaria, de fecha 15 de junio de 2021. Dicho dictamen concluyó en que la norma cumple con lo dispuesto en los artículos 135; 123, numeral 3; 118, numeral 19; y 74 de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

III. MARCO NORMATIVO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS DECRETOS DE URGENCIA¹

a) Control constitucional sobre los decretos de urgencia establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política

La Constitución establece como requisitos formales de los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política del Perú. Ellos son, el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (artículo 123, numeral 3, de la Constitución), su aprobación del mismo en sesión del Consejo de Ministros (artículo 123, numeral 2, de la Constitución) y la dación en cuenta al Congreso dentro de las 24 horas de publicada la norma (artículo 91 del Reglamento del Congreso).

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 008-2003-AI/TC, que se cita reiteradamente en los próximos párrafos, estableció los requisitos sustanciales que debe revestir la aprobación de un decreto de urgencia. Estos son: excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, además de tratar materia económica y financiera, aunque no tributaria, desarrollados en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021.

b) Control constitucional sobre los decretos de urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece, con respecto a la facultad legislativa una vez producida la disolución del Congreso que *"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"*.

¹ Lo que se presenta en este punto corresponde al dictamen aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso Complementario 2020-2021.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente le otorga temporal y excepcionalmente la función de legislar al Poder Ejecutivo, ello para poder atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario.

Al igual que lo sucede con los decretos de urgencia emitidos en situación de normalidad, los que se aprueban durante el interregno también deben respetar los parámetros aplicables a los decretos de urgencia emitidos en un estado de normalidad, salvo la restricción sobre la materia, toda vez que en un estado de excepcionalidad como es el interregno parlamentario, necesariamente este se flexibiliza, como se detalla en el siguiente punto del dictamen.

**IV. PRESUPUESTOS HABILITANTES PARA LA EMISIÓN DE DECRETOS DE URGENCIA
EN EL INTERREGNO PARLAMENTARIO²**

4.1 Con relación a los requisitos formales

En primer lugar, ratificando lo que se señaló el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021, consideramos que no existe disposición ni razón que exima a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución, de los requisitos formales usuales para la emisión de normas con rango de ley por parte del Ejecutivo. En tal sentido, afirmamos que los requisitos formales para su aprobación son los mismos que los exigidos para los decretos de urgencia ordinarios.

4.2 Con relación a los requisitos sustanciales

Como se señala en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021 *no hay disposición ni jurisprudencia que desarrolle un parámetro de contenido de estas normas, salvo las referencias que hace la propia Constitución Política sobre las materias que sólo pueden ser aprobadas por ley expresa.*

Sin embargo, y siempre, siguiendo los criterios ya desarrollados por la Comisión del periodo anterior, resulta necesario considerar para los decretos de urgencia del interregno parlamentario, los parámetros aplicables a los decretos de urgencia en normalidad constitucional (excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad ya desarrollados por el Tribunal Constitucional³, salvo en lo relativo a materia, en cuyo caso, creemos que corresponde resaltar lo señalado por el maestro Eguiguren Praeli, referido en el dictamen de la Comisión del periodo anterior, quien señaló, lo siguiente:

"Al margen de lo poco efectiva que resulta esta remisión de la norma a la Comisión Permanente de un Congreso disuelto, la referencia que aquí se hace a los decretos de urgencia se presta a confusiones. En efecto, si los decretos de urgencia, por mandato constitucional, solo pueden tratar sobre materia económica y financiera, es difícil suponer que las funciones legislativas

² Lo que se presenta en este punto corresponde al dictamen aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso Complementario 2020-2021.

³ STC recaída en el expediente 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003. FJ 60.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD

que asuma el ejecutivo, mientras el Congreso anterior está disuelto y el nuevo aún no se haya instalado, se restrinjan exclusivamente a dichos ámbitos. Más propiamente esta función normativa se cumpliría a través de "decretos-leyes", categoría no tratada por la Constitución. A menos que aceptemos, aunque ello resulta ciertamente poco riguroso, la existencia de una "modalidad especial" de decretos de urgencia propia de los períodos de disolución del Congreso, carentes de restricción en su competencia material y diferente de los DU "ordinarios."⁴

En ese sentido, esta comisión ratifica lo señalado por la Comisión del periodo anterior en su dictamen, en que afirma que existen mayor flexibilidad en las restricciones sobre materias en los decretos de urgencia del interregno parlamentario. Este punto se desarrolla con mayor precisión en el punto 5.2 de este dictamen.

V. CONTENIDO DEL DECRETO DE URGENCIA 017-2019

El Decreto de Urgencia 017-2019, Decreto de Urgencia por el que se establece medidas para la cobertura universal de salud, es un cuerpo normativo, que consta de nueve artículos y una disposición complementaria final.

Las principales disposiciones del decreto de urgencia son las siguientes:

- Tiene como 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.
- Se autoriza a las IAFAS-SIS a afiliarse, independiente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud.
- Se dispone que se conforme una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal adscrita al Ministerio de Salud, con el objeto de elaborar la propuesta de actualización del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud.
- Se aprueban los mecanismos eficientes para el pago de las prestaciones convenidas o contratadas que efectúe la IAFAS-SIS, 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 MINSA y el MEF, se apruebe disposiciones para mejorar la gestión y eficiencia en la prestación de servicios de salud en IPRESS del Ministerio de Salud y de los Gobiernos Regionales.
- Se dispone el plazo de sesenta (60) días calendario para que se apruebe disposiciones de carácter administrativo necesario para facilitar la recaudación de los aportes de las personas que acceden a los Planes Complementarios de las IAFAS-SIS y el FISSAL.

⁴ EGUIGUREN PRAELI, citado en Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV, pág. 456.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD

- Se dispone que el SIS financie las atenciones de sus asegurados durante el periodo de carencia cuando sean afiliadas a otras IAFAS pública o privada, con excepción de las emergencias accidentales y las emergencias sanitarias, las mismas que serán asumidas por EsSalud.
- La segunda disposición complementaria establece que EsSalud y las EPS garanticen a sus afiliados, en periodo de latencia, de manera automática las atenciones establecidas en sus planes, hasta el término del periodo.
- Se establece que las modificaciones al artículo 5 y del primer párrafo del inciso c) del artículo 13 de la Ley 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, entran en vigor a los 150 día calendarios luego de la publicación del Decreto Supremo que se apruebe en virtud del artículo 7 de la presente norma.

VI. EVALUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DECRETO DE URGENCIA

5.1 Parámetros formales

Siguiendo lo que desarrolla el dictamen de la Comisión del periodo anterior, la Constitución Política del Perú, reconoce al presidente de la República la facultad de dictar decretos de urgencia con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República. Estos decretos deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros.

Asimismo, el Reglamento del Congreso establece los plazos para la dación de cuenta y señala que el presidente de la República tiene 24 horas para dar cuenta por escrito al Congreso de la República, de la publicación del decreto de urgencia. En su escrito debe adjuntar el referido decreto.

En consecuencia, ratificando los criterios de la Comisión del periodo 2020-2021, los requisitos formales que deben cumplir los decretos de urgencia que emita el Presidente de la República son: 1) Refrendo de estos por parte del Presidente del Consejo de Ministros y 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma.

El siguiente cuadro muestra el grado de cumplimiento de los aspectos formales del decreto de urgencia en estudio. La información que se muestra es el resultado de la evidencia descrita en el punto I del dictamen (situación procesal).

Cuadro 1
Síntesis de verificación de cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 017-2019

Requisitos formales de un decreto de urgencia	Cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 017-2019
Refrendo del Presidente del Consejo de Ministros	✓ Sí, fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD

<p>Dación en cuenta al Congreso por escrito, en el plazo de ley, adjuntando copia de la norma.</p>	<p>✓ Sí, se dio cuenta por escrito mediante Oficio 282-2019-PR, al Presidente del Congreso, de la emisión del decreto de urgencia.</p> <p>✓ Se dio cuenta dentro de las 24 horas de emitida la norma en estudio.</p> <p>✓ Se adjuntó copia del referido decreto de urgencia.</p>
--	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

En consecuencia, ratificando lo señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2020-2021, puede afirmarse que el Decreto de Urgencia 017-2019 cumple con los requisitos formales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

5.2 Parámetros sustanciales

Según el artículo 135 de la Constitución política, el Ejecutivo da cuenta a la Comisión Permanente para que examine el decreto de urgencia y luego sea elevado al nuevo Congreso. De tal manera que, es sustancial para esta comisión considerar como antecedentes para la elaboración del presente dictamen: el informe aprobado por la Comisión Permanente del periodo 2019-2020⁵; así como el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021.

De igual manera, esta comisión trae a colación el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021, que sigue los criterios que desarrolla el informe elaborado por la Comisión Permanente del Congreso; el cual, reconoce que el DU 017-2019 cumple con los requisitos constitucionales en tanto ha sido expedido bajo potestad normativa del artículo 135 de la Constitución; así como el pronunciamiento realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR ⁶; cuyo contenido, especifica las siguientes materias que quedan excluidas de regulación:

1. Reserva de ley orgánica.
2. Limitación de derechos fundamentales.
3. Tratados o convenios internacionales.
4. Autorización de viaje del presidente de la República.
5. Materia tributaria especial para una determinada zona del país.
6. Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios de acuerdo con el Reglamento del Congreso
7. Normas que requieren votación calificada.
8. Ingreso de tropas al país con armas.

⁵ https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2019/CARTA-038-2019-2020-HVBR.pdf

⁶ http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/Ciencia/files/09sesionordinaria/informe_decretos_de_urgencia_interregno.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD

Como podemos observar, tanto los legisladores miembros de la Comisión Permanente del Congreso 2016-2019 y los legisladores del Congreso Complementario han vertido opinión favorable para la aprobación constitucional del presente decreto de urgencia, por los motivos antes señalados; siendo estos recogidos en su totalidad por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2021-2022.

Para sintetizar el estudio, en el siguiente cuadro se presenta una lista de verificación sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales que debe tener el decreto de urgencia para su validez.

Cuadro 2
Síntesis de verificación de cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 017-2019

Requisitos sustanciales del decreto de urgencia		Cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 017-2019
Contenido material de la norma	No Contiene: <ul style="list-style-type: none"> • Reforma Constitucional • Reforma al Reglamento • Reformas electorales • Aprobación de tratados internacionales (artículo 56) • Leyes orgánicas • Materias que solo pueden ser aprobada por ley expresa (tratamiento tributario especial, etc.) • Elección, designación o ratificación de altos funcionarios que son de competencia del Congreso. • Otras prohibidas por la Constitución Política o el Reglamento del Congreso. 	✓ Cumple, ya que versa sobre disposiciones relacionadas al sostenimiento y equilibrio financiero del Seguro Social de Salud-EsSalud.
Causas que llevaron a su emisión	Situación extraordinaria: Excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, interés público, y conexidad.	✓ La norma se emite en una situación de excepcionalidad al haberse dispuesto la disolución del Congreso de la República. ✓ La norma legal era necesaria en cuanto resultaba imprescindible permitir el acceso a las atenciones en salud y medicamentos para quienes no contaban con un seguro. ✓ El decreto de urgencia tiene vocación de permanencia. ✓ Dispone medidas generales y de interés público ya que tiene como objeto asegurar la cobertura de salud a la mayor cantidad de ciudadanos que no cuenten con ella.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**

		✓ Hay conexidad o relación con lo que el DU invoca como problema urgente y necesario.
--	--	---

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

VII. CONCLUSIÓN

La Comisión de Constitución y Reglamento, en atención al Acuerdo del Consejo Directivo 054-2021-2022/CONSEJO-CR; ha procedido a realizar el control constitucional del **Decreto de Urgencia 017-2019**, por el que se establece medidas para la cobertura universal de salud; y considerando el informe aprobado por la Comisión Permanente del Congreso de la República del periodo 2019-2020; así como el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021; **CONCLUYE** que este decreto de urgencia **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135; 123, numeral 3; 118, numeral 19; y 74 de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

Dese cuenta.

Lima, 01 de febrero de 2022

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
017-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD**