

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Dictamen Nro. CSP-CR

Señor presidente:

H sido remitida para dictamen de la Comisión de Salud y Población, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la observación de la presidenta de la República¹ a la Autógrafa derivada del proyecto de ley 3405/2022-CR, que propone la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé.

La Comisión, en su sesióndel, con el voto...el dictamen recaído en la observación a la Autógrafa, acordando proponer al Pleno del Congresorespecto de las observaciones formuladas por la presidenta de la República.

Votaron a favor los congresistas...

Se deja constancia de que en la sesión se aprobó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. Antecedentes:

Nro.	Proyecto	Sumilla	Fecha de ingreso a la Comisión
1	3405/2022-CR	LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.	26/10/2022

El proyecto de ley 3405/2022-CR ha sido decretado a la Comisión de Salud y Población como única comisión dictaminadora.

En la Novena sesión ordinaria celebrada el 13 de diciembre de 2022, la Comisión de Salud y Población aprobó, por unanimidad, el dictamen recaído en el proyecto 3405/2022-CR.

¹ Remitida con Oficio N° 187-2023-PR, del 8 de junio de 2023.

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

El Pleno del Congreso, en su sesión del 11 de mayo de 2023 aprobó el texto sustitutorio contenido en el dictamen, señalado en el párrafo precedente.

El 9 de junio del año en curso ingresó la observación formulada por la presidenta de la República que es materia del presente dictamen.

2. Aspectos procesales:

De conformidad con el Artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República que desarrolla las alternativas del Congreso de la República sobre las observaciones del presidente de la República a las autógrafas, al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la Comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) Nuevo proyecto: Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.

En el caso de la autógrafa que se analiza, luego del análisis de los fundamentos de la observación presidencial, la Comisión considera proponer la insistencia respecto de las observaciones, de acuerdo con las razones que se señalan en el presente dictamen.

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

II. OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Las observaciones presidenciales formuladas, manifiestan lo siguiente:

1. ...Es competencia del Sector Salud determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, por lo que establecer por mandato de una Ley, la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, no resulta ser consistente con la estructura técnico- normativa del SNPMGI.

Con relación a la disposición de encargar al Ministerio de Salud, a través de sus órganos competentes, y al Ministerio de Economía y Finanzas realicen las acciones pertinentes para el cumplimiento de la Autógrafa de Ley, señalan que “No es competencia del Ministerio de Economía y Finanzas realizar gestiones o coordinaciones específicas con otras entidades públicas para concretar la ejecución de inversiones”.

2. Agregan que las declaraciones de necesidad pública e interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas del Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local aunque pueden ser consideradas como medidas meramente declarativas, no resultan consistentes con la estructura técnico-normativa del SNPMGI, 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, principalmente.
3. Señalan que en el Análisis Costo-Beneficio del dictamen recaído en el proyecto de ley 3405/2022-CR no presenta un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, y de los beneficios en términos cuantitativos, así como la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en el MINSA para financiar la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, por tanto, se considera que la Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, además de contravenir el Principio de Equilibrio Presupuestario, principalmente.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

IV. ANÁLISIS

4.1 Sustento para la formulación del proyecto de ley:

Cabe mencionar en primer lugar, el sustento para la formulación de la iniciativa legislativa que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, ubicado en el distrito, provincia y departamento de Lima:

- El hospital cuenta con 376 años de historia y viene prestando servicios en instalaciones –que no fueron diseñadas para tal fin - con más de 83 años de antigüedad.
- Se trata de un hospital de referencia nacional, que brinda atención altamente especializada a la salud sexual y reproductiva de la mujer y atención integral al feto, neonato, lactante, niño y adolescente, es decir, al binomio madre niño.
- Atiende a la población más vulnerable por lo que se espera del Estado – encargado de garantizar el acceso a la salud de su población - brindar una atención con estándares de calidad para lo que se necesita mínimo equipamiento e infraestructura adecuada.
- El hospital, en su calidad de Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPRESS) recibe a pacientes de diferentes puntos del ámbito nacional.
- El hospital, conjuntamente con el Instituto Nacional Materno Perinatal lleva a cabo el tamizaje neonatal, a nivel nacional y además, cuenta con el Banco de Leche Humana que ha permitido salvar la vida de bebés prematuros.

La información citada en párrafos anteriores permite justificar la urgencia de declarar de interés nacional la modernización de su infraestructura y por ende, de su equipamiento.

La Autógrafa de la ley observada por el Poder Ejecutivo tiene como finalidad llamar la atención de los sectores pertinentes de los tres niveles de gobierno a fin de que con su aprobación se logren actos determinados de obras en dicho hospital y garantizar efectiva y concretamente el derecho a la salud de la población usuaria.

Expresamente se señala, que dada las características de la norma, sus disposiciones no significan invadir las competencias constitucionales y legales de los niveles de gobierno y otros poderes del Estado sino que aspira a concretar los beneficios a favor del hospital mencionado.

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

A continuación, la Comisión de Salud y Población detalla el alcance de la autógrafa en relación con los aspectos materia de observación, a fin de justificar la conveniencia de la insistencia planteada:

4.2 Respetto a la observación al artículo 1 de la autógrafa

El artículo 1 señala lo siguiente:

“Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, ubicado en el distrito, provincia y departamento de Lima.”

Conforme puede apreciarse, la fórmula legal señalada se ajusta al esquema de los proyectos de ley que la práctica parlamentaria conoce como “leyes de naturaleza declarativa”, que son aquellas que buscan, a través de su aprobación, llamar la atención a alguno o a los tres niveles de gobierno, sobre determinados actos u obras de infraestructura que, **por consideración de los congresistas**, atendiendo alguna demanda o petición de la sociedad civil, deberían ser revisados, programados o priorizados para su ejecución, **sin que tal declaratoria de interés público signifique invadir las competencias constitucionales y legales de los niveles de gobierno u otros poderes del Estado.**

En esta línea, debe precisarse que la observación hace referencia al marco normativo conformado por la Constitución Política del Perú, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que permite, según corresponde, a los ministerios diseñar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría; y a los gobiernos regionales y locales promover la prestación de los servicios públicos y el desarrollo de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados, en armonía con las políticas y planes nacionales.

Dicho marco no resulta comprometido por el contenido de la autógrafa toda vez que, conforme se ha mencionado, la autógrafa apunta a destacar la necesidad de que los sectores y niveles de gobierno comprometidos evalúen o prioricen la consideración sobre la necesidad de llevar adelante mejoras o ampliaciones en los servicios del establecimiento de salud que, de acuerdo a lo señalado precedentemente **NECESITA** de la intervención del Estado.

En tal virtud, el Congreso, desde el ámbito de su competencia, pone de relieve el tema, para la consideración de los órganos ejecutivos correspondientes. **No dispone ni compromete recursos públicos**, por cuanto, se trata de una

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

declaración que, en los términos del Informe 036- 2013-JUS/DNAJ, de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene como finalidad suprema, la protección de la dignidad de la persona humana, sobre todo en el ámbito de la salud.

A mayor abundamiento, la actuación congresal, en el caso que se analiza, tiene correlato con el sentido de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que, clasifica las leyes en autoaplicativas, si son de aplicación inmediata y heteroaplicativas si requieren de actos posteriores de implementación para poder ser aplicadas, encontrándose las leyes de naturaleza declarativa en el segundo supuesto².

Adicionalmente, conforme fluye de la sola lectura del artículo 1, este no manda o dispone “(...) la ejecución de intervenciones en el marco de las normas de inversión pública (...)”, no encarga “(...) análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios”, como señala la observación por cuanto dichas funciones competen a los sectores y niveles de gobierno.

Finalmente, se debe rechazar la afirmación contenida en la autógrafa respecto a que la observación se formularía porque “(...) establecer por mandato de una Ley, la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, no resulta ser consistente con la estructura técnico-normativa del SNPMGI”. Nuevamente, el artículo 1 no establece el mandato de intervención o ejecución de la obra pública, solamente declara la necesidad de la actuación de los sectores o nivel de gobierno competentes, dada la necesidad evidente de mejorar los servicios del establecimiento de salud (aspecto que el Poder Ejecutivo **no ha podido desvirtuar o respecto del cual ha evitado pronunciarse**).

En virtud a lo señalado, la Comisión insiste en el contenido del artículo 1 de la autógrafa.

4.3 Sobre la observación a la Disposición Complementaria Final única de la autógrafa

La Disposición Complementaria Final única señala lo siguiente:

“ÚNICA. Ejecución de acciones

Se encarga al Ministerio de Salud, a través de sus órganos competentes, y al Ministerio de Economía y Finanzas la ejecución de las acciones correspondientes para el cumplimiento de la presente ley.”

² Ver las resoluciones de los expedientes 01893-2009-PA/TC y 07261-2013-PA/TC.

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

La disposición complementaria encarga, considerando la declaración formulada en el artículo 1, que se lleven a cabo determinadas acciones que posibiliten, finalmente, concretar la modernización de los servicios de salud que la autógrafa identifica como necesaria. Lo que se busca, finalmente, es que, en el marco de la declaración y a través de esta manifestación, la futura Ley pueda contribuir a concretar el beneficio esperado.

En dicho orden de ideas, considerando que la declaración formulada en el artículo 1 puede resultar suficiente para el propósito de llamar la atención sobre la necesidad de actuar en la mejora del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, y a efecto de no generar incorrectas interpretaciones sobre la finalidad y carácter declarativo de la norma, se propone retirar la disposición complementaria de la autógrafa.

Por lo expuesto, la comisión considera atendible retirar este extremo de la autógrafa.

4.4 Consideración adicional

El inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política establece como atribución del Congreso de la República dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Como se ha señalado, es práctica parlamentaria reiterada la aprobación de leyes de naturaleza declarativa, que buscan llamar la atención o poner en relieve, frente a algún nivel de gobierno, determinados actos u obras que se estima deberían ser revisados, programados o priorizados, sin que tal declaratoria signifique invadir las competencias de los niveles de gobierno, sectores u otros poderes del Estado.

Un aspecto concomitante a las leyes de carácter declarativo es que, por su naturaleza, no generaran ni incurrir en iniciativa de aumento o de gasto adicional al tesoro público. Como lo ha señalado Marcial Rubio Correa³, existen normas jurídicas declarativas que tienen particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito, pero que mantienen vigencia y obligatoriedad, en muchos casos, contribuyen verdaderos principios generales del derecho.

En el presente período anual de sesiones, se han aprobado y promulgado leyes de contenido similar e incluso más amplio que el de la autógrafa observada, que han sido también dictaminadas por esta comisión, conforme se detalla a continuación:

³ RUBIO, Marcial. El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho. Lima. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. 2015, p. 90

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

Nro.	Ley	Título	Fecha de publicación
1	Ley 31599	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE INSTITUTOS ONCOLÓGICOS REGIONALES	29/10/2022
2	Ley 31619	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA EL FINANCIAMIENTO DE LAS IOARR PARA HEMODIÁLISIS, OFTALMOLOGÍA Y GASTROENTEROLOGÍA	15/11/2022
3	Ley 31623	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL INSTITUTO REGIONAL DE ENFERMEDADES NEOPLÁSICAS (IREN) EN EL DEPARTAMENTO DE ICA	17/11/2022
4	Ley 31682	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA IMPLEMENTACIÓN Y MEJORAMIENTO DE DIVERSOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD EN LOS DEPARTAMENTOS DE AREQUIPA, CAJAMARCA, CUSCO, LA LIBERTAD, LAMBAYEQUE, LIMA, MADRE DE DIOS, PASCO, PUNO Y SAN MARTÍN	9/02/2023
5	Ley 31752	LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL INICIO Y LA CULMINACIÓN DE LAS OBRAS DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO CREACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE SALUD DEL HOSPITAL ESPECIALIZADO CHIMBOTE EN LA RED ASISTENCIAL ÁNCASH DE ESSALUD, DISTRITO DE NUEVO CHIMBOTE, PROVINCIA DEL SANTA, DEPARTAMENTO DE ÁNCASH CON CÓDIGO ÚNICO DE INVERSIÓN 2328142	30/05/2023
6	Ley 31759	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL HOSPITAL DE GERIATRÍA EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	4/06/2023

Debemos precisar que tres de las seis leyes señaladas han sido promulgadas por el Poder Ejecutivo durante la administración de la actual presidenta de la República, y del presidente del Consejo de Ministros.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Salud y Población, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, y los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomienda **insistir** en la autógrafa materia de dictamen, con el texto sustitutorio siguiente:

DICTAMEN RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DERIVADA DEL PROYECTO DE LEY 3405/2022-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ.

TEXTO SUSTITUTORIO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DOCENTE MADRE NIÑO SAN BARTOLOMÉ

Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, ubicado en el distrito, provincia y departamento de Lima.

Lima, 13 de junio de 2023.

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOIN
Presidenta de la Comisión de Salud y Población