

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legíslable.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante CTSS) el Proyecto de Ley 3118/2022-CR¹ presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Américo Gonza Castillo, que propone la *“Ley que fortalece la lucha contra el cáncer y crea las áreas de oncología en los hospitales del MINSA y ESSALUD”*.

1. Situación procesal del proyecto legislativo

El Proyecto de Ley 3118/2022-CR (en adelante proyecto legislativo) fue decretado a la CTSS el 23 de septiembre de 2022, en calidad de segunda comisión dictaminadora,² a fin de que emita el correspondiente dictamen.

2. Contenido del proyecto legislativo

El proyecto legislativo contiene una fórmula legal de dos (2) artículos y dos (2) disposiciones complementarias, que proponen lo siguiente:

“LEY QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL CÁNCER Y CREA LAS ÁREAS DE ONCOLOGÍA EN LOS HOSPITALES DEL MINSA Y ESSALUD

Artículo 1. Objeto de la Ley

Fortalecer la lucha contra el cáncer y crear las áreas de oncología en los hospitales del Ministerio de Salud y del Seguro Social de Salud.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a nivel nacional

Artículo 3. Fortalecimiento de la lucha contra el cáncer

Declárese de interés nacional y necesidad pública la Política Nacional de Lucha contra el Cáncer dispuesta en el artículo 4º de la Ley No. 31336, Ley Nacional del Cáncer.

Artículo 4. Creación de las áreas de oncología

Créese las áreas de oncología en los hospitales a partir de los niveles II en el Ministerio de Salud y III en el Seguro Social de Salud.

Artículo 5. De los organismos involucrados

¹ Ver Proyecto de Ley 3118/2022-CR en el siguiente enlace:

https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDc4NjM=/pdf/PL_3118

² La comisión dictaminadora principal es la Comisión de Salud y Población.

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legislable.

El Ministerio de Salud en su calidad de ente rector de la Política Nacional de Lucha contra el Cáncer dispondrá los lineamientos y directivas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley, por parte de los sectores involucrados y sus organismos adscritos, tales como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud, los Gobiernos Regionales y el Seguro Social de Salud.

Artículo 8. Reglamentación

El Poder Ejecutivo en un plazo máximo de noventa (90) días, en lo que sea necesario reglamentará la presente Ley

Como fundamento de esta propuesta, el autor de la propuesta señala lo siguiente en su exposición de motivos:

“... El Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN) registró durante el 2021 un promedio de 17,500 nuevos casos de cáncer entre varones y mujeres, cifra que aumentó en un 40% en comparación con la estadística del 2020; la mayoría de los pacientes son del interior del país (...) El cáncer es una de las principales causas de muerte en nuestro país y en todo el Continente Americano las instituciones de Salud del Perú especializadas en ver este tipo de temas, como el Instituto de Enfermedades Neoplásicas o los Institutos Regionales de Neoplásicas Desconcentrados o en las regiones no son la cantidad suficiente como para poder atender a toda la patología oncológica, por lo tanto esta responsabilidad debe ser compartida, tanto por los grandes hospitales regionales que se encuentran por lo menos uno en cada región; así como también, por los hospitales de categoría II los cuales deben ser equipados y potenciados por un servicio de cirugía oncológica como de medicina oncológica para dar un tratamiento integral al cáncer. En tal sentido con la creación del área de oncología en cada hospital de categoría II estamos ayudando a que las personas no tengan que trasladarse a la ciudad de Lima para su respectivo tratamiento (...) El proceso de constitución de la creación del área de oncología en los hospitales de categoría II concluye con la designación de sus autoridades, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud (MINSA)”.

3. Opiniones solicitadas

Se solicitó opinión a:

3.1. Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Mediante Oficio 216-PL3118-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 26 de septiembre de 2022.

3.2. Ministerio de Salud. Mediante Oficio 217-PL3118-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 26 de septiembre de 2022.

3.3. Ministerio de Economía y Finanzas. Oficio 218-PL3118-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 26 de septiembre de 2022.

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legíslable.

3.4. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Mediante Oficio 219-PL3118-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 26 de septiembre de 2022.

3.5. Asociación Nacional de Gobiernos Regionales. Mediante Oficio 220-PL3118-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 26 de septiembre de 2022.

4. Opiniones recibidas

4.1. Asociación Nacional de Gobiernos Regionales

Mediante Oficio 1314- 2022-ANGR/P, del 16 de septiembre de 2022, adjunta su opinión institucional señalando estar a favor de la propuesta, pero con observaciones a fin de resolver *“Que se determine el presupuesto necesario para la implementación de la política oncológica, siendo imperativa la descentralización fiscal”*.³

4.2. Ministerio de Salud.

Mediante Oficio D00225-2022-SG-MINSA, del 22 de diciembre de 2022, adjunta su opinión institucional en el Informe N° D000393-2022-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, en el que señalan que la propuesta NO ES VIABLE por lo siguiente:

“4.1 La propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley N° 3118/2022-CR, ya se encuentra regulada por la Ley N° 31336, Ley Nacional de Cáncer y, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 004-2022-SA, de forma mucho más amplia y garantista para los pacientes oncológicos, ampliándose además con la Ley N° 31561, Ley de Prevención del cáncer en las mujeres y del fortalecimiento de la atención especializada oncológica.

4.2 Para efectos de creación de áreas o estructuras organizacionales en el sector Salud, como las denominadas “áreas de oncología” del Proyecto de Ley N° 3118/2022-CR, además del cumplimiento de los criterios técnicos establecidos en los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM en el marco de las normas de organización del Estado, se requiere cumplir con los criterios específicos establecidos por la normativa especializada en la materia, como son la NTS N° 021- MINSA/DGSP-V.03 “Categorías de Establecimientos del Sector Salud”, NTS N° 113-MINSA/DGIEM-V.01 “Infraestructura y Equipamiento de los Establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención”, NTS N° 110-MINSA/DGIEM-V.01 “Infraestructura y Equipamiento de los Establecimientos de Salud del Segundo Nivel de Atención” y, NTS N° 119-

³ Ver opinión de la ANGR en los siguientes enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzY1ODE=/pdf/1026258-OFICIO-1314-2022-ANGR_P-20221219-1 y https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzY1ODI=/pdf/1026258-OFICIO-1314-2022-ANGR_P-20221219-2

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legíslable.

MINSA/DGIEM-V.01 “Infraestructura y Equipamiento de los Establecimientos de Salud del Tercer Nivel de Atención”.

4.3 La aprobación del Proyecto de Ley N° 3118/2022-CR generará problemas en la implementación de la Ley N° 31336, Ley Nacional del Cáncer, la Ley N° 30885, Ley que establece la conformación y el funcionamiento de las Redes Integradas de Salud (RIS), y sus respectivos Reglamentos, afectando asimismo de forma directa lo dispuesto en la Ley N° 30895, Ley que fortalece la función rectora del Ministerio de Salud y su Reglamento”.⁴

5. Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo No. 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso, y visto el expediente virtual del Proyecto de Ley 3118/2022-CR⁵ se registra una opinión ciudadana.

6. Marco normativo

- a) Reglamento del Congreso de la República
- b) Ley 31336, Ley Nacional de Cáncer
- c) Ley 31561, Ley de Prevención del cáncer en las mujeres y del fortalecimiento de la atención especializada oncológica.
- d) Decreto Supremo 004-2022-SA, Reglamento de la Ley 31336.
- e) NTS 113-MINSA/DGIEM-V.01 “Infraestructura y Equipamiento de los Establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención”
- f) NTS 110-MINSA/DGIEM-V.01 “Infraestructura y Equipamiento de los Establecimientos de Salud del Segundo Nivel de Atención”
- g) NTS 119-MINSA/DGIEM-V.01 “Infraestructura y Equipamiento de los Establecimientos de Salud del Tercer Nivel de Atención”.

⁴ Ver opinión del MINSA en los siguientes enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjUyNDI=/pdf/opinion%20MINSA%20PL3118%20PAG%2001> y <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjUyNDM=/pdf/opinion%20MINSA%20PL3118%20PAG%2002>

⁵ Ver Expediente técnico 3118/2022-CR en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjI2MTk=/pdf/1017719-OFICIO-6973%206974%206975%206976%206977%206978%206979%206980%206981%206982%206983%206984%206985%206986%206987-20221203-1_13-13

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legible.

7. Análisis técnico-legal

7.1. Competencia de la CTSS. Plan de Trabajo y materia legible del proyecto legislativo

Visto el contenido y objeto del proyecto legislativo, se aprecia que tiene por pretensión *“Fortalecer la lucha contra el cáncer y crear las áreas de oncología en los hospitales del Ministerio de Salud y del Seguro Social de Salud”*, y para ello, declara de *“interés nacional y necesidad pública la Política Nacional de Lucha contra el Cáncer dispuesta en el artículo 4º de la Ley 31336, Ley Nacional del Cáncer”*, así como la creación de *“áreas de oncología en los hospitales a partir de los niveles II en el Ministerio de Salud y III en el Seguro Social de Salud”*.

Estando a estas pretensiones, corresponde analizar si las mismas resultan materia de estudio de la CTSS, ello a fin de cumplir con los principios de competencia y economía procesal propias del derecho administrativo y de aplicación, por analogía, del derecho parlamentario, los cuales se concretizan en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República que señala que las comisiones *“son grupos de trabajo especializados de Congresistas (...) les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento **de acuerdo con su especialidad o la materia**”*.

Estando a ello, la especialidad o especialización resulta ser el proceso por el que un individuo, colectivo o institución se centra en una actividad concreta o en un ámbito intelectual restringido en vez de abarcar la totalidad de las actividades posibles o la totalidad del conocimiento, es decir, resultan ser actividades o ámbitos restringidos.

Ahora bien, vinculado a ello, tenemos la competencia por la materia de las comisiones del Congreso, la cual deviene o se deriva también en aplicación por analogía, de las ramas del derecho civil y administrativo, en las cuales la competencia por materia *“atribuye a cada tribunal distintas ramas del derecho sustantivo, que por la especialidad es determinada por el legislador (...) Dicha competencia la determina la distribución o naturaleza de la relación jurídica material objeto del proceso”*⁶.

En el caso bajo análisis, esta competencia corresponde a la distribución hecha por el artículo 35 del Reglamento del Congreso, que ha fijado en 24 comisiones ordinarias las materias de estudio propias de cada una (Agraria, Energía y Minas, Fiscalización y Contraloría, Inclusión Social y Personas con Discapacidad, Justicia y Derechos Humanos, Salud y Población, etc.)

Ahora bien, corresponde a cada comisión desarrollar el ámbito de su competencia y especialización en su respectivo PLAN DE TRABAJO sobre cuyo

⁶ Recuperado en:

https://www.masterlex.com/descargas/PuntoJuridico/2016/Junio/Curso_Competencia_Civil.pdf

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legíslable.

contenido debe, contrastar las materias que proponen regular los proyectos legislativos que se decretan para confirmar su competencia sobre dichas iniciativas.

7.2. Plan de Trabajo de la CTSS y Plan de Trabajo de la Comisión de Salud y Población

Como se aprecia del acápite precedente el proyecto legislativo 3118/2022-CR tiene por objeto impulsar una política de salud, esto es, el fortalecimiento de la lucha contra el cáncer, mediante una declaratoria de interés nacional y necesidad pública, así como la creación de infraestructura adicional en los hospitales del Ministerio de Salud y del Seguro Social de Salud dedicadas al tratamiento oncológico.

Conforme a la revisión del **Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social**⁷, las bases que guían su gestión son las de *“trabajar desde el Congreso para que el Perú cuente con un sistema de protección del empleo formal que vincule el pago de prestaciones económicas condicionadas al cumplimiento de las políticas activas de empleo, como el servicio de búsqueda de empleo. También es muy relevante trabajar en el fortalecimiento de servicios brindados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tales como la certificación de competencias y capacitación laboral, facilitación y entrega gratuita de la documentación que se suele requerir para postular a un empleo; el servicio de acercamiento empresarial; entre otros”*.

Asimismo, como OBJETIVOS GENERALES, la CTSS se ha propuesto *“b) Ejercer la labor legislativa efectuando estudios y análisis técnicos que permitan dictaminar de la mejor manera los Proyectos de Ley que tienen incidencia en las relaciones laborales tanto en el sector público como privado y en la seguridad social”*.

Estando a lo señalado, la competencia por materia y especialización de la CTSS se dirige a las políticas de fomento del empleo y a las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores públicos y privados, por lo que, las pretensiones del proyecto legislativo (políticas de fomento de la salud, protección y prevención oncológica y creación de infraestructura hospitalaria) no se encuentran directamente vinculados los objetivos y lineamientos de estudio de la CTSS.

Tampoco apreciamos que estas pretensiones se relacionan, ni tangencialmente, con los EJES TEMÁTICOS de la CTSS, específicamente, respecto del numeral 4.2. *“La seguridad social en materia de salud, pensiones, protección frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, protección frente al desempleo y responsabilidades familiares”*, y esto porque, la pretensión principal

⁷ Ver Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social:
https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2022/Trabajo/files/plan_de_trabajo/plan_de_trabajo_2022_2023_ctss.pdf

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legíslable.

del proyecto es la creación de infraestructura para el control oncológico, bajo estándares y presupuesto del Ministerio de Salud y ESSALUD.

Si bien esta última institución (ESSALUD) es un organismo adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo, la pretensión principal de creación de áreas de oncología atañe a temas presupuestarios, que tampoco conciernen a la especialización de la CTSS, sino a las entidades competentes para ello, en ejercicio de su autonomía administrativa y presupuestal (MINSA, MTPE, ESSALUD, MEF).

Por otra parte, también revisamos el **Plan de Trabajo de la Comisión de Salud y Población**⁸, apreciando que sus EJES DE POLÍTICA INSTITUCIONAL guardan vinculación con las pretensiones del proyecto legislativo 3118/2022-CR cuando señalan como uno de esos ejes *“Promover el fortalecimiento institucional y recursos humanos, para la atención de Salud y su distribución de los profesionales de la salud”, “Promover la modernización, implementación y cierre de brechas de infraestructura y equipamiento para la atención de la salud” y “Coadyuvar a la modernización e implementación de infraestructura y equipamiento para la atención de la salud”*. Asimismo, dicha comisión, en el ámbito del control político y de fiscalización señala como parte de su gestión el seguimiento en la idoneidad de *“Política de infraestructura y equipamiento de los hospitales del país y su financiamiento, así como las acciones implementadas para fiscalizar el buen uso de los recursos destinados a este rubro”*.

Respecto de la lucha contra el cáncer y su tratamiento oncológico, la Comisión de Salud y Población, señala en su Plan de trabajo, como OBJETIVO ESPECÍFICO de acción *“Fiscalizar el cumplimiento de la Ley 31336, Ley Nacional del Cáncer y su reglamentación”, “Fiscalización a la Ley 31041, Ley de Urgencia Médica para la detección oportuna y atención integral del Cáncer del Niño y del Adolescente” y “Fiscalización a la Ley 31561, Ley de Prevención del Cáncer en las Mujeres y del Fortalecimiento de la Atención Especializada Oncológica”, y como Eje de regulación de servicios de salud, dicha comisión señala su competencia en el “Seguimiento y fiscalización de la disponibilidad de medicamentos para pacientes con VIH/SIDA, cáncer y enfermedades raras”*.

Así entonces, conforme a lo analizado, la CTSS en aplicación del principio de especialización, competencia por materia y economía procesal, considera que la materia cuya regulación propone el proyecto legislativo no se enmarca en los principios señalados, siendo necesario su tratamiento por la comisión

⁸ Ver Plan de Trabajo de la Comisión de Salud y Población:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2022/Salud/files/plan_de_trabajo_y_reglamento/plan_de_trabajo_2022-2023_-_comision_de_salud_-_vf.pdf

Predictamen de INHIBICIÓN recaído en el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por falta de competencia sobre la materia legislable.

correspondiente conforme a la revisión de los planes de trabajo vistos en el presente dictamen.

8. Recomendación

Por las consideraciones expuestas la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, acuerda la INHIBICIÓN de dictaminar el Proyecto de Ley 3118/2022-CR, por no tener competencia sobre la materia que propone regular, sin que ello constituya un pronunciamiento sobre la viabilidad o inviabilidad de la propuesta.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 10 de febrero de 2023.