

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

## SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

### PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

#### Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1588, Decreto Legislativo que modifica los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Undécima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 5 de junio de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides<sup>1</sup>, Gonzales Delgado<sup>2</sup>, Aguinaga Recuenco<sup>3</sup>, Echaiz de Núñez Ízaga<sup>4</sup>, Marticorena Mendoza, Picón Quedo<sup>5</sup>, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventrura Ángel<sup>6</sup>.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1588 Decreto Legislativo que modifica los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 29 de noviembre de 2023.

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

5 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

6 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

Mediante el Oficio 373-2023-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1588. Así, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 29 de noviembre de 2023, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, mediante el Oficio 0592-2023-2024/CCR-CR, de fecha 1 de diciembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió a esta Subcomisión las normas ingresadas sujetas a control constitucional, para su análisis y la emisión de los informes correspondientes, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

## **II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO.**

El Decreto Legislativo 1588 tiene por objeto, según su artículo 1, modificar los literales a) y e) del artículo 3, el artículo 5 y el literal g) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud.

En tal sentido, en su artículo 2 se modifican los literales a) y e) del artículo 3, el artículo 5 y el literal g) del artículo 6 del mencionado Decreto Legislativo 1156, con el fin de que se puedan considerar dentro de los conceptos de "riesgo elevado" y "daño a la salud" a la interrupción repentina (y sus consecuencias) de la prestación de los servicios de salud ocasionado por algún evento de origen natural y/o por la acción humana, los que no pueden ser controlados a pesar de las medidas implementadas. De tal manera, se amplían los supuestos que generan una emergencia sanitaria y se dota al Ministerio de Salud, como ente rector del sistema nacional de salud y del sector salud, de las herramientas legales para que pueda intervenir.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

Sobre las modificaciones al artículo 3 del Decreto Legislativo 1156, que contiene las definiciones operativas, la modificación al literal a) consiste en considerar dentro de la definición de "riesgo elevado" a la situación en la cual el riesgo identificado puede generar una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud y las medidas implementadas no lo controlan, afectando la continuidad en la atención de los servicios de salud y la salud de la población.

Con la modificación al literal e) del mismo artículo, se considera dentro de la definición de "daño a la salud", la interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud y los efectos adversos en la salud pública, que resultan de la ocurrencia de algún evento.

Sobre la modificación al artículo 5 del Decreto Legislativo 1156, esta consiste en agregar un segundo párrafo, que señala que igualmente constituye emergencia sanitaria, un riesgo elevado o daño a la salud por algún evento que genere una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud, a pesar de las medidas de prevención implementadas, y que sobrepasa la capacidad de respuesta de los operadores del sistema de salud, imposibilitando reducir el riesgo elevado o daño a la salud para el control de estas, ya sea en el ámbito local, regional o nacional.

Respecto a la modificación al literal g) del artículo 6, se agrega, dentro de los supuestos que configuran una Emergencia Sanitaria, las situaciones que como consecuencia de algún evento generen un riesgo elevado o daño a la salud provocando grave peligro a la salud, la vida de la población y los servicios de salud, previamente determinadas por el Ministerio de Salud.

En el artículo 3 del Decreto Legislativo 1588 se dispone que éste es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Salud. Ello en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política del Perú y el artículo 11 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1588, se dispone que el Ministro de Salud dicta las disposiciones pertinentes para adecuar el Reglamento del Decreto Legislativo 1156 a lo dispuesto en la norma materia de análisis, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contado a partir del día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

### III. MARCO CONCEPTUAL

#### 3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo "(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley".<sup>7</sup>

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

"[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría."<sup>8</sup>

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo<sup>9</sup> y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.<sup>10</sup>

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas<sup>11</sup>. Esto es así porque

<sup>7</sup> López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

<sup>8</sup> Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

<sup>9</sup> López Guerra, Op. Cit., p. 77.

<sup>10</sup> Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.

<sup>11</sup> Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

"(...) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación."<sup>12</sup>

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que "los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones".<sup>13</sup> De ello se sigue que los operadores jurídicos "(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)".<sup>14</sup>

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas "en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución"<sup>15</sup>, mientras que las potestades discrecionales son las que "permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad."<sup>16</sup>

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa.

<sup>12</sup> Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

<sup>13</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

<sup>14</sup> De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

<sup>15</sup> Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. *En*: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

<sup>16</sup> Ídem.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)<sup>17</sup>, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario "(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal."<sup>18</sup>

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.<sup>19</sup>

### 3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles son y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.<sup>20</sup>

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

<sup>18</sup> López Guerra, Op. Cit. p., 77.

<sup>19</sup> Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

<sup>20</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).<sup>21</sup>

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

**Cuadro 1**  
**Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento**

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma constitucional</li> <li>Aprobación de tratados internacionales</li> <li>Leyes orgánicas</li> <li>Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.</li> </ul>	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.<sup>22</sup> En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

<sup>22</sup> López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 23 de setiembre de 2023.

#### **IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1588**

##### **4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)**

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros".

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial "El Peruano", que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1588 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el miércoles 29 de noviembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República en la misma fecha, 29 de noviembre de 2023, mediante el Oficio 373-2023-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal, cual es la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano", concede el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1588 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de noviembre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

#### **4.2. Aplicación del control material (tres tipos)**

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido,

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

el control de apreciación y el control de evidencia.<sup>23</sup> A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1588 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

#### a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en cuatro ámbitos: seguridad ciudadana; gestión del riesgo de desastres; infraestructura social y calidad de proyectos; y, fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880 (Ley autoritativa)**

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS	LÍMITES A LAS AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
2.1 En materia de seguridad ciudadana	2.1.1 Seguridad ciudadana	a) Actualizar la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior; así como la normativa y medidas en materia de seguridad ciudadana, con especial énfasis en la capacitación, entrenamiento y medidas destinadas a resguardar el adecuado uso de los medios de defensa por parte del serenazgo municipal, bajo un enfoque de respeto a los derechos fundamentales de las personas; la normativa y medidas en materia de prevención de la violencia y el delito; y en materia de organización, gestión de la información, planificación, intervención y articulación de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec).

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>b) Fortalecer las medidas de atención frente a casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar; y agilizar el proceso de atención, difusión y búsqueda frente a casos de desaparición de personas, principalmente en el marco de lo dispuesto en el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957; en la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y en el Decreto Legislativo 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>c) Autorizar el uso de recursos de canon y sobrecanon para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana sin afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales; habilitar la disposición de recursos y gastos de inversión en materia de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento policial por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales sin afectar sus respectivas autonomías; y, en el marco jurídico de la Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales, autorizar la celebración de convenios de administración de recursos con organismos internacionales, así como adendas a convenios de administración de recursos vigentes, respecto de los proyectos de inversión con núms. 2256359, 2235054 y 2235055, según corresponda, para el destino de recursos y la continuidad de la ejecución de convenios vigentes, en beneficio de la formación, salud y fortalecimiento de la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú.</p> <p>d) Establecer modificaciones al marco normativo referido a la prevención, combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles, recuperación de bienes perdidos y delitos conexos, con principal incidencia en el Decreto Legislativo 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana; el Decreto Legislativo 1215, Decreto Legislativo que brinda facilidades a los ciudadanos para la recuperación de bienes perdidos o sustraídos de su posesión por la</p>
--	---

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

		<p>ejecución de diversos delitos, y en el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 635.</p> <p>e) Promover la renovación del parque automotor con relación a chatarreo obligatorio dentro de un procedimiento de ejecución coactiva; la reducción de plazo de inicio del proceso para la declaración de abandono de vehículos en un procedimiento administrativo sancionador; y facilitar el chatarreo de vehículos con características registrables imposibles de identificar.</p> <p>f) Fortalecer la Red de Protección al Turista a nivel nacional mediante la modificación de la Ley 29408, Ley General de Turismo, estableciendo disposiciones para la conformación de las Redes Regionales de Protección al Turista, optimizando de esa manera las intervenciones de la Red de Protección al Turista, y mejorando el acceso a la información, comunicación y planificación articulada con las entidades vinculadas.</p>
	<p>2.1.2 Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden</p>	<p>a) Modificar el Decreto Legislativo 1260, Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de las funciones del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú frente a la prevención y atención de incendios, sin que ello implique una enajenación de bienes inmuebles de propiedad del Estado.</p> <p>b) Establecer el marco normativo para la implementación, operación y mantenimiento de la central única de emergencias, urgencias e información, a través de un número único, que regule su interconexión con los sistemas de geolocalización, su funcionamiento y financiamiento, así como medidas para el traslado de la administración y funciones de las entidades involucradas.</p> <p>c) Modificar el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de delitos contra la seguridad y tranquilidad pública, sin criminalizar las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas u otros derechos</p>

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

		fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.
	2.1.3 Lucha contra la delincuencia y crimen organizado	<p>a) Modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, con la finalidad de optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, salvaguardando las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga a cada institución de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 159, numeral 4, y 166.</p> <p>b) Fortalecer la lucha contra la extorsión, la estafa, el fraude y otros delitos a través de la aprobación de medidas y normas modificatorias al marco normativo, con la intención de prevenir y hacer frente a la ciberdelincuencia, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del Perú y los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>c) Actualizar el marco normativo sobre crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, control e investigación de insumos químicos y delitos conexos, principalmente lo regulado en la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, incorporando delitos aduaneros, delitos relacionados con la pesca ilegal y delitos contra los derechos intelectuales; en el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; y en el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; así como la normativa de la materia, a fin de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación. Dicha facultad no comprende la penalización de actividades vinculadas a la minería.</p> <p>d) Establecer un marco normativo para promover el deshacinamiento penitenciario; y modificar normas del Código Penal y del marco administrativo sancionador de funcionarios del INPE.</p>
	2.1.4 Bienestar, formación,	a) Modificar el Decreto Legislativo 1174, Ley del Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú</p>	<p>Perú, a efectos de reconfigurar la estructura y funciones de los órganos de Saludpol e incorporar condiciones de experiencia y especialidad para sus órganos de administración. Modificar el Decreto Legislativo 1175, Ley del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú, para adecuar las funciones del órgano de gestión conforme a las desplegadas por la Dirección de Sanidad Policial; y gestionar la intervención de Saludpol en la evaluación médica anual y telemedicina, para mejorar la calidad de respuesta de las entidades prestadoras de salud. Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de reconfigurar las funciones de orientación, coordinación, presentación de propuestas de mejoras y supervisión de la gestión de los servicios de salud del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú.</p> <p>b) Modificar el Decreto Legislativo 1318, Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú, a fin de garantizar un desarrollo de competencias y una visión de mejora continua y de calidad para la formación policial, sin que esto implique una reducción o flexibilización del rigor académico o del tiempo cronológico de formación en las unidades académicas de pregrado. Modificar el Decreto Legislativo 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, para consolidar la línea de carrera policial y el proceso de ascenso, sobre la base de criterios objetivos de evaluación; así como crear la reserva policial como fuerza de apoyo.</p> <p>c) Modificar la Ley 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, a efectos de fortalecer la disciplina policial mediante la aplicación oportuna y eficaz de sanciones al personal policial y lograr mayor celeridad y simplicidad en el ejercicio de la función administrativa disciplinaria.</p> <p>d) Modificar el Decreto Legislativo 1219, Decreto Legislativo de fortalecimiento de la función criminalística policial, a través de la introducción de mejoras al sistema criminalístico policial, con la finalidad de establecer medidas para fortalecer la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú, contribuir con la investigación criminal, la administración de justicia y mejorar la prestación de servicios al ciudadano.</p>
--	---	---

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>2.1.5 Control migratorio</p>	<p>Fortalecer el marco normativo en materia migratoria, con especial incidencia en las siguientes normas:</p> <p>a) Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a efectos de fortalecer sus funciones, destinadas a salvaguardar la seguridad nacional y facilitar una movilidad internacional segura y ordenada, reduciendo riesgos en el orden interno y en la seguridad nacional.</p> <p>b) Decreto Legislativo 635, Código Penal, con la finalidad de fortalecer las intervenciones policiales en flagrancia, introducir la tipificación de reingresos clandestinos o sin controles migratorios.</p> <p>c) Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal, a fin de ampliar el plazo para la plena identificación del extranjero hasta por doce horas. Todas las modificaciones introducidas deben garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y las garantías del debido proceso.</p>
	<p>2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector interior</p>	<p>a) Modificar la normativa de estructura y funciones de los integrantes del sector Interior para fortalecer la capacidad operativa y la prestación de servicios, a través de las siguientes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Establecer un sistema integrado de información estadística del sector Interior.</li> <li>2) Fortalecer el trabajo articulado entre el Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú y el Régimen de Salud Policial, para mejorar la atención de la salud del personal policial y sus beneficiarios.</li> </ol> <p>b) Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado, con ámbitos de intervención definidos.</p>
<p>2.2 En materia de gestión del riesgo de desastres</p>		<p>a) Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) mediante la modificación de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), mediante medidas orientadas a la inclusión de principios y precisiones para</p>

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>la eficiencia de los planes de gestión, así como para la gestión institucional de los actores y procesos del sistema, del procedimiento y certificación de competencias técnicas de los profesionales, del cumplimiento de los lineamientos del ente rector en la integración con otras políticas transversales, de la articulación de diferentes emergencias, como la sanitaria y la ambiental, entre otras, y respecto de infracciones y sanciones a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector del Sinagerd.</p> <p>b) Establecer medidas para agilizar las contrataciones públicas mediante la modificación de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a fin de optimizar sus disposiciones para dinamizar la reactivación de las obras paralizadas y facultar a las entidades para convocar el procedimiento especial de selección contenido en el Anexo de la citada ley hasta el 31 de diciembre de 2024. Asimismo, dictar disposiciones para establecer objetos a ser homologados de manera obligatoria por los ministerios respectivos, a fin de contribuir a que las entidades puedan lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos, obteniendo las mejores condiciones entre calidad, precio y oportunidad. Las facultades contenidas en este literal son otorgadas de manera excepcional en el marco de la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso.</p> <p>c) Modificar los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas de urgencia para mitigación y respuesta ante emergencias y desastres.</p> <p>d) Fortalecer el seguro agrario de acuerdo con las siguientes consideraciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Establecer medidas especiales para que los créditos del sector Agrario otorgados con recursos públicos o con respaldo financiero a través de recursos públicos cuenten con un seguro agrario cofinanciado por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (Fogasa). Estas medidas no comprenden la modificación de la Ley 29946, Ley del Contrato de Seguro, ni la reducción de los derechos que la Ley reconoce a los asegurados y beneficiarios de dicho seguro.</li> <li>2) Modificar la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para ampliar la finalidad de dicho fondo, otorgando subvenciones económicas a los pequeños productores agrarios a través de seguros y compensaciones directas hasta por un monto máximo de diez millones y 00/100 soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del Fogasa.</li> </ol>
--	--

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>3) Modificar el artículo 6 de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, con la finalidad de que, a propuesta de la Secretaría Técnica, el Consejo Directivo pueda aprobar gastos operativos no mayores al uno por ciento (1 %) de los recursos del Fondo, vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el Fogasa.</p> <p>e) Establecer disposiciones para la sostenibilidad de las inversiones en materia de infraestructura natural y regular la gestión ante el riesgo de desastres, mediante la modificación de la Ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, para que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) ejecuten sus inversiones en infraestructura natural mediante la modalidad de núcleos ejecutores.</p> <p>Las facultades otorgadas en el presente numeral en materia de gestión de riesgos de desastres comprenden además la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso, en cuanto corresponda.</p>
<p>2.3. En materia de infraestructura social y calidad de proyectos</p>	<p>a) Establecer medidas para promover la innovación tecnológica y la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones a fin de que las entidades de este sector implementen mecanismos diferenciados de regulación para flexibilizar el marco regulatorio, otorgar exenciones regulatorias para proyectos de modelos de negocio innovadores y permitir el despliegue de infraestructura o de servicios de comunicaciones que contribuyan a disminuir la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de comunicaciones en áreas rurales y de preferente interés social. Asimismo, establecer para optimizar el aprovechamiento de los proyectos regionales de banda ancha, habilitando la explotación de las redes de transporte que únicamente presten el servicio portador para el funcionamiento de las redes de acceso de dichos proyectos, e incrementando las velocidades para el acceso a internet de banda ancha en las instituciones públicas.</p> <p>b) Modificar el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, para fortalecer las competencias y funciones de las entidades del sector, la prestación del servicio de saneamiento a nivel nacional, a los prestadores de servicios en la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, sus capacidades institucionales, operativas y financieras; promocionar e incentivar la comercialización de los productos generados de los servicios de saneamiento; permitir la utilización de su infraestructura para prestar servicios públicos y regular la estructura del mercado del servicio de saneamiento, estableciendo competencias, funciones e incentivos para la</p>

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>integración de prestadores. Asimismo, dictar medidas para la regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las que no deben vulnerar el derecho de propiedad ni afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales.</p> <p>c) Modificar la Ley 31015 —Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores—, con la finalidad de cerrar las brechas en cobertura de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, para permitir en forma excepcional al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), ejecutar proyectos de inversión en los servicios de saneamiento, mediante la modalidad de núcleos ejecutores hasta el 31 de diciembre de 2026, por un monto máximo de cuatro millones quinientos mil soles (S/ 4 500 000,00), empleando opciones tecnológicas consideradas en la normativa técnica sectorial del MVCS, emitidas mediante resolución ministerial.</p> <p>d) Crear una entidad que brinde asistencia técnica para la calidad de proyectos de inversión de gobiernos regionales y gobiernos locales.</p> <p>e) Gestionar las intervenciones en la infraestructura de juegos deportivos a cargo del Proyecto Especial Legado, de acuerdo con las siguientes consideraciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Las intervenciones deben observar la normativa laboral que resulte aplicable, sin exceptuar o exonerarse de la aplicación de la normativa sobre regímenes laborales.</li> <li>2) Las autorizaciones y contrataciones necesarias para las intervenciones no deben encontrarse exentas de lo dispuesto en el Sistema Nacional de Control, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú.</li> </ol> <p>f) Legislar en el marco de la promoción del uso seguro y responsable de las tecnologías digitales por niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con las siguientes consideraciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La modificación de la Ley 30096, Ley de delitos informáticos, se encuentra delimitada a la precisión de los delitos de grooming, fraude informático y suplantación de identidad.</li> <li>2) Las modificaciones de la Ley 30096, Ley de delitos informáticos, y del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal, en cuanto a la figura del agente encubierto, se limitan a la mención expresa de la posibilidad de su actuación en entornos digitales, así como al deber de coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital en la elaboración</li> </ol>
--	--

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>de protocolos referidos a dicha actuación.</p> <p>3) La modificación del Decreto Legislativo 1267 se limita a incorporar el deber de coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital en la elaboración de protocolos referidos al empleo de sistemas tecnológicos y registros previstos en el artículo 43 de dicha norma.</p> <p>La facultad delegada en el literal f) no comprende la modificación de normas distintas a las señaladas en sus numerales 1), 2) y 3).</p> <p>g) Crear un fideicomiso de titulización para el desarrollo del transporte y movilidad urbana en Lima y Callao, así como otras medidas relacionadas para mejorar la ejecución de proyectos. Dichas medidas no comprenden la ampliación del uso del Fondo de Compensación Regional (Foncor) ni la modificación de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.</p> <p>h) Modificar la Ley 31015 —Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores— para que se autorice en forma excepcional al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) llevar a cabo proyectos de inversión e inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición respecto de centros poblados rurales y rurales dispersos que cuenten con una población menor o igual a dos mil habitantes y que se ubiquen en distritos con pobreza monetaria mayor o igual al 40 %, con exclusión del supuesto previsto en el literal c) del párrafo 2.3 del artículo 2 de la presente ley. Asimismo, fortalecer el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), mediante la creación del Organismo Técnico Especializado de Focalización e Información Social (OFIS).</p>
<p>2.4. En materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio</p>	

A partir del texto de la mencionada Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1588 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

Así, tal como lo mencionamos *ut supra*, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1588 señala que este tiene por objeto modificar los literales a) y e) del artículo 3, el artículo 5 y el literal g) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

servicios de salud.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31880 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal c) del numeral 2.2 del artículo 2, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

(...)

2.2. En materia de gestión del riesgo de desastres

(...)

c) Modificar los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas de urgencia para mitigación y respuesta ante emergencias y desastres.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1588 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

#### **b) Control de apreciación:**

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.<sup>24</sup>

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera

<sup>24</sup> Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1588 observa los mencionados requisitos.

### **b.1) Antecedentes y problemática identificada**

En la exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis, se explica la problemática por la que atraviesa el sector salud en nuestro país, debido a la precariedad de la infraestructura en los establecimientos de salud,<sup>25</sup> así como a la diversidad de peligros a los que está expuesta la población, ya sea por la ocurrencia de fenómenos naturales (sismos, inundaciones, aludes, friaje, sequía, Fenómeno El Niño), como por peligros inducidos por la acción humana (fugas de gas masiva, derrame de petróleo, deflagración de balones de oxígeno, entre otros).

Se indica que, *"de presentarse algún evento de origen natural o acción humana y cuyas medidas implementadas no logren controlarlo, se estaría afectando la continuidad en la atención de los servicios de salud, ya sea ante un colapso de la infraestructura o ante una sobredemanda en la atención de casos por daños a la salud."*<sup>26</sup>

En tal sentido, se considera necesario modificar el Decreto Legislativo 1156, para ampliar el alcance de los supuestos que configuran una emergencia sanitaria (considerando algún evento cuyas consecuencias puedan generar una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud y las medidas implementadas no lo controlan) y se puedan sustentar acciones en el Plan de Acción de la Emergencia Sanitaria para atender la afectación de los servicios de salud y garantizar la continuidad de la atención de salud de la población.

Ello permitirá intervenir en la infraestructura de los establecimientos de salud, equipos, mobiliarios, dispositivos médicos, líneas vitales (sistemas eléctricos, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, protección contra incendios,

---

En la página 5 de la Exposición de Motivos del D.L. 1588, se indica que "(...) según la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del Ministerio de Salud (MINSa) en su documento de diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios del sector salud, el 94.47% del total de EE.SS. del Primer Nivel de Atención (I-1 al I-4), el 91.09% del total de Hospitales (II-1 al III-1) y el 61.54% del total de Institutos (III-2), presentan precariedad de la infraestructura, equipamiento obsoleto, inoperativo o insuficiente por lo que son considerados de capacidad instalada inadecuada."

<sup>26</sup> Exposición de Motivos del D.L. 1588, p.p. 5

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

eliminación de residuos, almacenamiento de combustible y de gases para uso médico, calefacción, ventilación y aire acondicionado), entre otros.

**b.2) Análisis del articulado del Decreto Legislativo 1588, Decreto Legislativo que modifica los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud.**

**i) Sobre el artículo 1 del Decreto Legislativo 1588**

El artículo 1 del Decreto Legislativo materia de análisis, define el marco normativo y los fines generales de la ley, de acuerdo a lo indicado anteriormente. Su texto es el siguiente:

*"Artículo 1.- Objeto*

*El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar los literales a) y e) del artículo 3, el artículo 5 y el literal g) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud."*

**ii) Sobre el artículo 2 del Decreto Legislativo 1588**

A través de este artículo 2 se modifican los literales a) y e) del artículo 3, el artículo 5 y el literal g) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones.

A continuación, se analizan cada uno de los artículos modificados mediante el Decreto Legislativo materia de este informe.

**iii) Modificación de los literales a) y e) del artículo 3 del Decreto Legislativo 1156**

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

Con la modificación al literal a) se incluye dentro del concepto "riesgo elevado" a la situación en la cual el riesgo identificado puede generar una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud y las medidas implementadas no lo controlan, afectando la continuidad en la atención de los servicios de salud y la salud de la población.

En cuanto a la modificación efectuada al literal e) se incluye dentro del concepto "Daño a la salud" a la interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud y los efectos adversos en la salud pública, que resultan de la ocurrencia de algún evento.

Como se puede apreciar, el artículo 3 contiene las definiciones operativas para la aplicación del Decreto Legislativo 1156 y por consiguiente las modificaciones efectuadas a los conceptos "riesgo elevado" y "daño a la salud" van a tener incidencia en los demás artículos de dicha norma, las que veremos más adelante, pues su objeto es precisamente dictar medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud.

**Cuadro 3**

**Cuadro que compara los literales a) y e) del artículo 3 del Decreto Legislativo 1156, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1588**

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1588	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1588
<p><b>Artículo 3.- De las definiciones.</b> Para la aplicación del presente Decreto Legislativo se entenderán las siguientes definiciones operativas:</p> <p>a) Riesgo elevado.- Constituye la situación en la cual el riesgo identificado para la ocurrencia de enfermedades con potencial epidémico se incrementa progresivamente y las medidas implementadas no lo controlan, con lo cual se incrementa la probabilidad de ocurrencia de epidemias. La autoridad sanitaria nacional es la instancia responsable de establecer esta condición. (...)</p> <p>e) Daño a la salud.- Es el detrimento o menoscabo de la salud que sufre una población como consecuencia de brotes, epidemias o pandemias. (...)</p>	<p><b>"Artículo 3.- De las definiciones.</b> Para la aplicación del presente Decreto Legislativo se entenderán las siguientes definiciones operativas:</p> <p><b>a) Riesgo elevado.-</b> Constituye la situación en la cual el riesgo identificado para la ocurrencia de enfermedades con potencial epidémico se incrementa progresivamente y las medidas implementadas no lo controlan, con lo cual aumenta la probabilidad de ocurrencia de epidemias. <b>Asimismo, se considera riesgo elevado a la situación en la cual el riesgo identificado puede generar una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud y las medidas implementadas no lo controlan, afectando la continuidad en la atención de los servicios de salud y la salud de la población.</b> La autoridad sanitaria nacional es la instancia responsable de establecer esta</p>

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

	<p>condición. (. .)</p> <p><b>e) Daño a la salud.</b>- Es el detrimento o menoscabo de la salud que sufre una población como consecuencia de brotes, epidemias o pandemias, <b>así como, por la interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud y los efectos adversos en la salud pública, que resultan de la ocurrencia de algún evento.</b> (...)</p>
--	--

#### iv) Modificación del artículo 5 del Decreto Legislativo 1156

La modificación consiste en considerar también como emergencia sanitaria, un riesgo elevado o daño a la salud por algún evento que genere una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud, a pesar de las medidas de prevención implementadas, y que sobrepasa la capacidad de respuesta de los operadores del sistema de salud, imposibilitando reducir el riesgo elevado o daño a la salud para el control de estas, ya sea en el ámbito local, regional o nacional.

Ello permitirá que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1156<sup>27</sup>, el Ministerio de Salud pueda intervenir y disponer las acciones necesarias destinadas a salvaguardar la salud y la vida de la población, incluso la contratación de bienes o servicios necesarios relacionados a la atención y al cuidado de la salud, así como las otras acciones que permite dicho artículo, en los casos en que se genere una interrupción repentina de los servicios de salud.

**Cuadro 4**  
**Cuadro que compara el artículo 5 del Decreto Legislativo 1156, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1588**

<sup>27</sup> Decreto Legislativo 1156. "Artículo 8. De la intervención del Ministerio de Salud en casos de declaración de Emergencia Sanitaria en el ámbito regional y local"

En los casos en que se declare una Emergencia Sanitaria en el ámbito regional y local, el Ministerio de Salud, en su calidad de ente rector del sistema nacional de salud y del sector salud, podrá intervenir y disponer las acciones necesarias destinadas a salvaguardar la salud y la vida de las poblaciones, incluyendo la contratación de bienes o servicios necesarios relacionados a la atención y al cuidado de la salud.

Durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria, los equipos biomédicos e infraestructura de los centros y establecimientos de salud privados serán puestos a disposición del Ministerio de Salud (MINSA) en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Salud, que definirá los planes de acción para disminuir el riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, así como las acciones necesarias para cubrir los costos, debidamente sustentados y acreditados, que se incurran por el mantenimiento de los equipos, insumos y medicamentos por parte de este sector, con el presupuesto asignado para la emergencia sanitaria, priorizando los lugares del país donde se detecten los mayores índices de riesgo y letalidad"

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1588	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1588
<p><b>Artículo 5.- De la Emergencia Sanitaria</b></p> <p>La emergencia sanitaria constituye un estado de riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, de extrema urgencia, como consecuencia de la ocurrencia de situaciones de brotes, epidemias o pandemias. Igualmente, constituye emergencia sanitaria cuando la capacidad de respuesta de los operadores del sistema de salud para reducir el riesgo elevado de la existencia de un brote, epidemia, pandemia o para controlarla es insuficiente ya sea en el ámbito local, regional o nacional. La autoridad de salud del nivel nacional es la instancia responsable de establecer esta condición.</p>	<p><b>"Artículo 5.- De la Emergencia Sanitaria.</b></p> <p>La emergencia sanitaria constituye un estado de riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, de extrema urgencia, como consecuencia de la ocurrencia de situaciones de brotes, epidemias o pandemias. <b>Igualmente, constituye emergencia sanitaria, un riesgo elevado o daño a la salud por algún evento que genere una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud, a pesar de las medidas de prevención implementadas, y que sobrepasa la capacidad de respuesta de los operadores del sistema de salud, imposibilitando reducir el riesgo elevado o daño a la salud para el control de estas, ya sea en el ámbito local, regional o nacional.</b> La autoridad de salud del nivel nacional es la instancia responsable de establecer esta condición."</p>

**v) Modificación del literal g) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1156.**

En consonancia con las modificaciones antes mencionadas, se agrega, dentro de los supuestos que constituyen la configuración de una Emergencia Sanitaria, las demás situaciones que como consecuencia de algún evento generen un riesgo elevado o daño a la salud provocando grave peligro a la salud, la vida de la población y los servicios de salud, previamente determinadas por el Ministerio de Salud.

**Cuadro 5**  
**Cuadro que compara el literal g) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1156, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1588**

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1588	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1588
<p><b>Artículo 6.- De los supuestos que constituyen la configuración de una Emergencia Sanitaria</b></p>	<p><b>"Artículo 6.- De los supuestos que constituyen la configuración de una Emergencia Sanitaria</b></p>

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

<p>La consecución de uno o más de los supuestos señalados en el presente artículo constituyen una Emergencia Sanitaria: (...) g) Las demás situaciones que como consecuencia de un riesgo epidemiológico elevado pongan en grave peligro la salud y la vida de la población, previamente determinadas por el Ministerio de Salud.</p>	<p>La consecución de uno o más de los supuestos señalados en el presente artículo constituyen una Emergencia Sanitaria: (...) g) Las demás situaciones que como consecuencia de un riesgo epidemiológico elevado pongan en grave peligro la salud y la vida de la población, <b>así como las demás situaciones que como consecuencia de algún evento generen un riesgo elevado o daño a la salud provocando grave peligro a la salud, la vida de la población y los servicios de salud, previamente determinadas por el Ministerio de Salud."</b></p>
---	---

Luego del análisis de cada uno de los artículos del Decreto Legislativo 1588, así como de la revisión del literal c) del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31880, Ley mediante la cual se delegó facultades al Poder Ejecutivo, se advierte que dicho poder del Estado no ha excedido los parámetros normativos otorgados por la precitada ley autoritativa para modificar los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas de urgencia para mitigación y respuesta ante emergencias y desastres. Asimismo, se encuentra dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las mencionadas facultades legislativas.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1588 sí cumple con los requisitos propios del control de apreciación.

### c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

interpretación desde la Constitución, en virtud del cual "(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos."<sup>28</sup>

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

"(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional."<sup>29</sup>

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.<sup>30</sup> El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.<sup>31</sup>

En el presente caso tenemos que el Decreto Legislativo 1588 tiene por objeto modificar los literales a) y e) del artículo 3, el artículo 5 y el literal g) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud.

Al respecto, la vinculación directa con las normas constitucionales se advierte, en primer lugar, de la lectura del artículo 1 de la Constitución que señala que la

<sup>28</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

<sup>29</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

<sup>30</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

<sup>31</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo del Estado y de sociedad.<sup>32</sup> Asimismo, el artículo 2 de la misma ley suprema señala 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<sup>33</sup>.

En su artículo 7, la Constitución establece de manera indubitable el derecho a la salud de las personas, en cuanto señala que "Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa"; y en el artículo 9 dispone que el Estado determina la política nacional de salud; el Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación y es el responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

En concordancia con estas normas, el artículo 44 de la Carta Magna establece que son deberes primordiales del Estado "(...) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; (...) promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación", entre otros.

Teniendo en cuenta que las modificaciones que contiene la norma analizada tienen como finalidad fortalecer el Decreto Legislativo 1156 a efectos de contar con un marco normativo que permita sustentar intervenciones con bienes y servicios de manera oportuna ante el riesgo de eventos que generen la interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud, con la finalidad de proteger la salud de la población, se puede concluir que las disposiciones que contiene el Decreto Legislativo 1588 no vulneran la Constitución ni por el fondo ni por la forma.

Asimismo, se concluye que el citado Decreto Legislativo 1588 no sólo no contraviene la Constitución, sino que se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas.

## V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1588, Decreto Legislativo que modifica los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a

<sup>32</sup> Constitución, artículo 1.

<sup>33</sup> Constitución, artículo 2, numeral 1.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud. **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, y por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 5 de junio de 2024.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario de la Consolidación de Nuestra  
independencia y de la Conmemoración de las Heroicas  
Batallas de Junín y Ayacucho"

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1588, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1156, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD EN LOS CASOS EN QUE EXISTA UN RIESGO ELEVADO O DAÑO A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS POBLACIONES, RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DESTINADAS A GARANTIZAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD ANTE UNA INTERRUPCIÓN REPENTINA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.