

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 037-2019, Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Sexta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 24 de enero de 2024, contando con los votos favorables de los señores congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco², Ventura Angel³, Tacuri Valdivia, Marticorena Mendoza y Burgos Oliveros⁴.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 037-2019, Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD, fue publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 26 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 302-2019-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 037-2019; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 27 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 31 de diciembre del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 6 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Héctor Becerril Rodríguez como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 037-2019.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD.

El Grupo de Trabajo, en su sesión ordinaria del 29 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 037-2019, cuya conclusión es que el Decreto de Urgencia 037-2019 no cumple con el criterio de excepcionalidad establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia⁵ del 11 de noviembre de 2003; además, las medidas no son excepcionales porque medidas de similar naturaleza fueron aprobadas anteriormente a través del Decreto Legislativo 1275; por otro lado, el decreto de urgencia afecta el bloque de constitucionalidad al modificar tácitamente leyes orgánicas, es decir, la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 12 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 037-2019; el resultado de la votación fue 4 votos a favor, 6 votos en contra y 8 abstenciones. Al haberse registrado mayoría de votos en abstención, el Presidente de la Comisión Permanente llamó a nueva votación para la siguiente sesión.

En la sesión de la Comisión Permanente de fecha 19 de febrero de 2020, con 16 votos a favor, 1 en abstención y ninguno en contra, se aprobó la cuestión previa planteada por el coordinador del Grupo de Trabajo para que el informe recaído en el Decreto de Urgencia 037-2019 regrese al grupo de trabajo para un nuevo estudio y emisión de un nuevo Informe, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 del Reglamento del Congreso.

Mediante Carta 048-2019-2020/HVBR, del 28 de febrero de 2020, el coordinador del Grupo de Trabajo informa al presidente de la Comisión Permanente que no pudo someter a debate y votación el nuevo Informe recaído en el Decreto de Urgencia 037-2019 al no contar con el quórum necesario para realizar la sesión. Eleva dicho informe para que se someta a consideración del Pleno de la Comisión Permanente. El nuevo Informe recaído en el Decreto de Urgencia 037-2019 concluye lo siguiente:

- **«6. CONCLUSIONES 6.1 Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo**
El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 numeral 19 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y

⁵ Ver el Exp. 0008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

procedimiento de control (político y jurídico) diferente. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135 de la Constitución Política del Perú no debería entenderse como absoluta.

- **6.2 Sobre el Decreto de Urgencia 037-2019**

El decreto de urgencia bajo análisis no se encuentra dentro de las restricciones que limitan la facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo en el interregno parlamentario, pues conforme se sostiene en el numeral 2.1.1.4, “*Decretos de urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política*”, del presente informe; la materia que contiene se encuentra dentro de los presupuestos habilitantes pues no hay disposición alguna que exima a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución, de los requisitos formales usuales para la emisión de normas con rango de ley por parte del Ejecutivo, esto es el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y la aprobación por el Consejo de Ministros y de los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad señalados ampliamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia 037-2019, Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud — EsSalud, **CUMPLE** con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

En la sesión de la Comisión Permanente de fecha 3 de marzo de 2020 se aprobó el nuevo Informe recaído en el Decreto de Urgencia 037-2019, con 16 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones, el mismo que fue elevado al nuevo Congreso conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 037-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 005-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Salud y Población como primera comisión. Además, se hizo la precisión⁶ de que las Comisiones

⁶ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Durante el periodo congresal 2016-2021, ninguna de las comisiones encargadas de dictaminar, esto es, la Comisión de Salud y Pueblos y la Comisión de Constitución y Reglamento se pronunciaron sobre el Decreto de Urgencia 037-2019, Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 037-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 037-2019, que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD, es una ley

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

especial que consta de doce (12) artículos y tres disposiciones complementarias finales.

El artículo 1 establece el objeto de la norma, precisando que busca establecer con carácter excepcional el Régimen de Sinceramiento de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (RESICSSS) y el Régimen de Facilidades de Pago de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud - (REFACSSS) para el refinanciamiento y reestructuración de la deuda tributaria pendiente de pago por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (EsSalud), cualquiera sea el estado en que se encuentre. En concordancia con el objeto, el artículo 2 señala que el Decreto de Urgencia tiene como finalidad garantizar el derecho fundamental a la salud mediante la recuperación de deudas que mantienen los empleadores de los sectores público y privado por las aportaciones al Seguro Social de Salud - EsSalud, y contribuir al oportuno financiamiento de las prestaciones que brinda dicha Entidad.

Por su parte, el artículo 3 establece el ámbito de aplicación del decreto de urgencia, esto es, la norma es de aplicación para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sin incluir a las municipalidades de centros poblados, en adelante “las entidades”; así como a los empleadores del sector privado que tengan la condición de microempresa o pequeña empresa (MYPE), sean estas persona natural o persona jurídica.

El artículo 4 realiza definiciones de: a. Régimen de Sinceramiento de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud - RESICSSS; b. Régimen de Facilidades de pago de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud - REFACSSS; c. Deuda materia de acogimiento; y d. Deuda impugnada. Los artículos 5, 6 y 7 establecen: (i) las medidas de sinceramiento de las deudas a cargo de los Gobiernos Regionales y Locales (RESICSSS), (ii) las modalidades de pago de las deudas, y (iii) los requisitos, forma y plazo de acogimiento a las medidas. Los artículos 8 y 9 indican que con la solicitud de acogimiento se suspende la cobranza coactiva y la intervención de la Contraloría General de la República.

Por su parte, el artículo 10 establece las medidas de sinceramiento de las deudas a cargo del sector privado que tengan la condición de microempresa o pequeña empresa (MYPE), esto es, el Régimen de Facilidades de pago de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud, en adelante REFACSSS, con la finalidad de financiar y reestructurar el pago de la deuda por parte de los empleadores del sector privado que tengan la condición de microempresa o pequeña empresa (MYPE).

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

El artículo 11 señala la forma de proceder ante el incumplimiento de pago de las cuotas del RESICSSS y REFACSSS. En tanto que el artículo 12 indica que el decreto de urgencia está refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas y la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo.

Las disposiciones complementarias finales señalan: (i) que en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contado desde la publicación del decreto de urgencia, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT aprueba las disposiciones que resulten necesarias; (ii) que los fondos recaudados con las medidas serán destinados preferentemente a adquisición de ambulancias de tipo urbano y rural, modernización de los establecimientos de salud, entre otros; y (iii) que se crea el “Sello de Buen Pagador de la Seguridad Social” con la finalidad de reconocer a los empleadores la responsabilidad social.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos indica que, en nuestro país, la Seguridad Social tiene un rol importante en los aspectos de cobertura de la población en materia de salud; en promedio, el 35% de la población es atendida por los servicios de EsSalud. En lo que se refiere a atenciones de alta complejidad EsSalud constituye la primera institución nacional que cuenta con redes integradas de servicios de salud y con un adecuado sistema de referencia y contrarreferencia, que le permite articular todo un sistema nacional de salud desde los establecimientos de menor envergadura hasta los de mayor complejidad, sin generar mayor afectación económica para sus usuarios en caso de traslados de un establecimiento de menor complejidad a otro de alta complejidad.

Con la finalidad de lograr el objetivo de brindar el servicio de salud, las entidades empleadoras tienen la obligación legal de pagar oportunamente las aportaciones de la Seguridad Social en Salud que sirven para financiar las prestaciones de salud y económicas que se otorgan a los trabajadores y sus derechohabientes, de acuerdo a lo dispuesto en las Leyes 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud), y sus respectivos Reglamentos.

Sin embargo, se han generado deudas tributarias por incumplimiento del pago de las aportaciones a EsSalud, entre otros, por parte de los empleadores públicos y privados. Dentro de los empleadores públicos, los mayores deudores son los Gobiernos Regionales y Locales, a pesar de haber tenido los recursos presupuestarios asignados para cumplir con las citadas obligaciones sociales.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

Con el propósito de superar dicha situación, mediante Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, publicado el 23 de diciembre de 2016, se estableció, con carácter excepcional para los Gobiernos Regionales y Locales, un Régimen de Sinceramiento de Deudas por aportaciones a EsSalud y a la ONP, que consistió en la extinción de multas e intereses generados por la deuda no pagada, recalculándose el tributo insoluto y considerando la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana o una variación anual del 6% (seis por ciento), la que sea menor. Dicho dispositivo permitía que la deuda pueda ser pagada en una sola cuota o fraccionada mediante cuotas mensuales hasta en 120 meses, con un interés de fraccionamiento equivalente a la tasa de interés anual efectiva del tres por ciento (3%).

El sustento de la norma indica que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales podían acogerse al Régimen de Sinceramiento del Decreto Legislativo 1275 hasta el 31 de julio de 2017 (artículo 26 del decreto legislativo). Dicho plazo fue ampliado en un primer momento por la Ley 30614 hasta el 30 de noviembre de 2017; posteriormente, en virtud a la Ley 30693 el plazo se volvió a ampliar hasta el 29 de diciembre de 2017.

Al respecto, la SUNAT informa que al 31 de enero de 2018 se emitieron 624 Resoluciones de Intendencia aprobando el acogimiento de una deuda total ascendente a S/ 292.4 millones de soles, adeudado por 590 entidades, entre Gobiernos Regionales y Locales, la cual se ha fraccionado hasta en plazos de diez (10) años, representando un importe final a pagar de S/ 338.1 millones de soles. Además, se ha determinado que 796 entidades empleadoras entre Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no solicitaron acogerse al sinceramiento de la deuda del Decreto Legislativo 1275, siendo Lima y Callao, las ciudades que concentran la mayor deuda (88.33% y 6.95% del total, respectivamente).

En atención a ello, se verifica que existe una significativa deuda por aportaciones al Seguro Social en Salud pendiente de pago a diciembre de 2017, por parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a pesar de haber culminado el ejercicio con saldos no ejecutados, que podrían generar saldos de balance de libre disponibilidad en las fuentes de financiamiento de Recursos Determinados y Recursos Directamente Recaudados para pagar parte o toda la deuda.

En esa misma línea, al 31 de julio de 2019, las deudas tributarias y no tributarias de los empleadores públicos y privados que mantienen con EsSalud asciende a

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

4,168 millones de soles, de los cuales el 68% (2,833 millones de soles) es deuda tributaria, por incumplimiento de pago de aportes a ESSALUD y el 32% (1,335 millones de soles) es deuda no tributaria, generada por las prestaciones brindadas a los trabajadores de los empleadores deudores. Asimismo, el 86% de la deuda total es exigible, es decir, se encuentran en cobranza coactiva y el 14% en situación de reclamos, protección patrimonial, entre otros. A nivel de deudores, el 67% son deudores privados en tanto que el 33% son públicos.

Por otro lado, la exposición de motivo precisa que en relación al debilitamiento de los ingresos de EsSalud frente a sus actuales e inmediatas obligaciones con sus asegurados se puede afirmar lo siguiente:

- La población nacional ha aumentado su esperanza de vida, como así lo señala el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015), "la esperanza de vida de la población peruana aumentó en 15 años en las últimas cuatro décadas, por lo que de mantenerse constantes las condiciones de mortalidad del año 2015, los peruanos vivirán, en promedio, 74,6 años (72,0 años los hombres y 77,3 las mujeres)".
- El incremento de la población activa (en edad de trabajar) fue de 3,8 veces en el primer período (1950 y 2015) y su número seguirá creciendo, pero solo un 23% a fines del período. El mayor protagonismo corresponderá a los adultos mayores (60 y más años de edad), que aumentaron 6 veces entre los años 1950 y 2015 y prácticamente se triplicarán entre el 2015 y el 2050, hasta superar a la población menor de 15 años por un margen del 17%. Para el 2018, el INEI refiere una esperanza de vida de 75.2 años.
- La estructura de edad a marzo del 2018 se encuentra constituida de la siguiente forma: de 0 a 14 años representan el 24.1% (2'707,003 asegurados), de 15 a 59 años representan el 61.5% (6'907,913 asegurados), y mayores de 60 años representan el 14.4% de la población asegurada total (1'617,462 asegurados). Destaca la importante presencia de pensionistas que, al 2018, representaban el 11% de la población total de asegurados, equivalente a 1'244,321 asegurados. Así como el número de personas mayores de 60 años, equivalente a 1'617,462 asegurados (14.4%), quienes tienen el mayor riesgo de enfermarse con enfermedades crónicas o cáncer aunado a que la mayor parte de este grupo ya no se encuentra en fase productiva.
- El Institute for Health Metrics and Evaluation de la Universidad de Washington señala que, entre 1990 y 2016, la principal causa de Enfermedades Causantes de Años de Vida Potencialmente Perdidos por

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD.

Discapacidad (AVISA/DALYS), responde a ECNT (ECV, DBMII, Cáncer, Enfermedades Mentales y Accidentes de Tránsito). Esto refuerza el argumento que la seguridad social peruana ha experimentado una transición epidemiológica en la década del 90.

- El déficit de infraestructura y de recursos humanos especializados ha impactado directamente en la oportunidad (acceso) de la atención, en todos los servicios, y se ve reflejado en la extensión de la lista de espera quirúrgica; diferimiento de citas en consulta externa, lista de espera en hospitalización, exámenes complementarios, emergencia, trayendo una insatisfacción importante del usuario por esta situación.

Por tales razones, EsSalud tiene la imperiosa necesidad de disponer de los mencionados recursos para realizar las inversiones y prestaciones antes señaladas en beneficio de los más de 11 millones de asegurados.

Finalmente, la aprobación de una medida normativa sobre facilidades de pago de la deuda por aportaciones que deben acogerse hasta el 31 de marzo de 2020 fecha límite que se articula con la fase de programación multianual del proceso presupuestario de los gobiernos regionales y locales para ser efectivos los pagos del RESICSSS a partir del año 2021) no puede esperar a la instalación del nuevo Parlamento, puesto que la situación financiera de EsSalud necesita una intervención inmediata.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD).
- Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Ley 30614, Ley que otorga un plazo adicional de acogimiento al Régimen de Reprogramación de pago de aportes previsionales al Fondo de Pensiones del Sistema Privado de Pensiones (REPRO-AFP) y Régimen de Sinceramiento por parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales establecido en el Decreto Legislativo 1275.
- Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD.

- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 037-2019, Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que “*en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale*”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como “decretos de urgencia”.

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de “decretos” por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del refrendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁷ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁸.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los

⁸ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anormalidad constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD.

así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 037-2019

El Decreto de Urgencia 037-2019 fue publicado el 26 de diciembre de 2019 y, al día siguiente, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas y la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 037-2019, se advierte que tiene por objeto establecer, con carácter excepcional, el Régimen de Sinceramiento de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (RESICSSS) y el Régimen de Facilidades de Pago de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud - (REFACSSS) para el refinanciamiento y reestructuración de la deuda tributaria pendiente de pago por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (EsSalud),

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**

cualquiera sea el estado en que se encuentre, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental a la salud mediante la recuperación de deudas que mantienen los empleadores de los sectores público y privado; y el contenido de los dispositivos se adecuan al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica ampliamente la problemática existente sobre la situación financiera del Seguro Social de Salud – EsSalud, esto es, al 31 de julio de 2019, la deudas tributarias y no tributarias de los empleadores públicos y privados que mantienen con EsSalud asciendía a 4,168 millones de soles, por incumplimiento de pago de aportes a ESSALUD; por otro lado, se ha verificado la necesidad financiera de EsSalud que ha impedido el equipamiento adecuado de los hospitales, la construcción de nuevos centros hospitalarios y la contratación de más personal para un servicio adecuado de salud. En este escenario, y teniendo en cuenta que la salud es un derecho fundamental, se busca el sostenimiento financiero del Seguro Social de Salud – EsSalud para que pueda seguir brindando el servicio de salud a más peruanos. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios como la existencia objetiva de deuda pendiente de pago a favor de EsSalud.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 037-2019, Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 24 de enero de 2024.



Subcomisión de Control Político

“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 RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 037-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE DISPONE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA SALUD, A TRAVÉS DE LA RECUPERACIÓN
DE LAS DEUDAS POR APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL DE
SALUD - ESSALUD.**