– Salud

Proy. 838 y 2553

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
08 JUN 2023
RECIBIDO
Firma..... Hora 11:54AM

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 185 -2023 –PR

Lima, 8 de junio de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri-Vraem, distrito de Kimbiri, provincia de la Convención, departamento de Cusco. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri-Vraem, distrito de Kimbiri, provincia de La Convención, departamento de Cusco, contiene dos (2) artículos, con el siguiente texto:

> ***"Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública***
> *Se declara de interés nacional y necesidad pública el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri-Vraem, distrito de Kimbiri, provincia de La Convención, departamento de Cusco.*
>
> ***Artículo 2. Ejecución del mejoramiento y ampliación de los servicios de salud***
> *En el marco de la declaración de interés nacional y necesidad pública establecida en el artículo 1, el Ministerio de Salud y el Gobierno Regional de Cusco, con cargo a sus respectivos presupuestos, planifican acciones con la finalidad de dar viabilidad, ejecutar y culminar el proyecto de inversión pública que permita el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri-Vraem, distrito de Kimbiri, provincia de La Convención, departamento de Cusco".*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Asimismo, los artículos 191 y 194 de la Constitución Política, establecen que los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados, en armonía con las políticas y planes nacionales.

   En esa misma línea, según la normativa del SNPMGI, en la fase de Programación Multianual del Ciclo de Inversión, corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales

[1] Sobre la base del Informe N° D000724-2023-PCM-OGAJ, Informe N° D000576-2023-OGAJ-MINSA y el Informe N°0033-2023-EF/46.01.

y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica[2].

Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

Luego de ello, en la fase de Formulación y Evaluación, para el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación, en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR), las inversiones ingresan a la **fase de Ejecución**, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones.

En ese sentido, una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose efectuado la recepción de los activos de acuerdo con la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.

Dicha fase de Funcionamiento comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En ese sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la inversión.

Por lo tanto, la ejecución de intervenciones en el marco de las normas de inversión pública, deben obedecer al resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios.

En ese contexto, cabe indicar que, la Autógrafa de Ley hace referencia a la intervención de un servicio público vinculado al indicador de brecha de acceso a los servicios públicos "*Porcentaje de Hospitales con capacidad instalada inadecuada*" aprobado por el Sector Salud en el marco del SNPMGI, mediante Resolución Ministerial N° 1046-2022/MINSA de fecha 21 de diciembre de 2022.

En esa misma línea, el Decreto Legislativo N° 1157, que aprueba la modernización de la gestión de la inversión pública en salud, señala que, las inversiones en establecimientos de salud deben sujetarse a lo siguiente:

2 De conformidad con lo establecidos en los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1252 y modificatorias.

*"**Artículo 7.- De la aprobación de la cartera de servicios de salud de los estudios de pre inversión en salud***
*7.1. **La autoridad sanitaria, según corresponda, aprueba la cartera de servicios de salud, propuesta en los estudios de preinversión, que corresponden a los establecimientos de salud de baja y mediana complejidad, en el ámbito distrital y provincial, en lo que corresponde a puestos, centros, hospitales locales u otros servicios de salud** de los Gobiernos Regionales y del Ministerio de Salud.*
*7.2 **El Ministerio de Salud aprueba la cartera de servicios de salud de los estudios de preinversión de establecimientos de salud de mediana y alta complejidad** en el ámbito nacional, en lo que corresponde a hospitales o institutos de alcance regional, macrorregional o nacional"* (La negrita y cursiva son nuestras)."

Por tanto, es competencia de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, por lo que establecer por mandato de una Ley, el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri – VRAEM, no resulta ser consistente con la estructura técnico-normativa del SNPMGI.

Con relación al artículo 2 de la Autógrafa de Ley, mediante la cual se dispone que el Ministerio de Salud y el Gobierno Regional de Cusco planifican acciones con la finalidad de dar viabilidad, ejecutar y culminar el proyecto de inversión pública que permitan el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri – VRAEM; debemos precisar que, no corresponde que, a través del mandato de una Ley, se disponga que estas entidades deben realizar acciones destinadas a dar viabilidad, ejecutar y culminar una intervención, como es el caso de la Autógrafa de Ley, lo cual es inconsistente con la estructura técnico-normativa del SNPMGI, puesto que, corresponde a cada entidad del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local desarrollar las fases de Programación Multianual de Inversiones, Formulación y Evaluación, así como la de Ejecución y Funcionamiento; siendo responsabilidad de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), la Unidad Formuladora (UF) y la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), la programación, formulación y evaluación, y la declaratoria de viabilidad de los proyectos de inversión o aprobación de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), así como la ejecución de las mismas, respectivamente.

Considerando que la Autógrafa de Ley contiene una propuesta meramente declarativa, resulta necesario señalar que, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[3], acerca de los efectos de las normas de declaración de necesidad pública e interés nacional, ha precisado que *"la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos"*.

Entonces, **el artículo 2 de la Autógrafa, al prever una nueva función a cargo del Gobierno Regional de Cusco, sin enmarcarla en sus funciones y competencias preexistentes, vulnera su autonomía constitucionalmente reconocida.** Asimismo, el artículo 2 de la Autógrafa no se encuentra justificado en el dictamen de la Comisión de Salud y Población, con relación a la autonomía del Gobierno Regional del Cusco,

3 Informe Legal Nº 036-2013-JUS/DNAJ —10 de abril de 2013— Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas "declaraciones de necesidad pública e interés nacional". Disponible en el siguiente enlace: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/BOLET%C3%8DN-2-2013-DGDOJ-MINJUS.pdf. Revisado el 30 de mayo de 2023.

a quien le corresponde adoptar las medidas que considere necesarias para el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud de dicho hospital. En tal sentido, el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley bajo análisis carece de una adecuada justificación, respecto al impacto económico de la misma y la no vulneración de la autonomía política, económica y administrativa del Gobierno Regional del Cusco, reconocida en el artículo 191 de la Constitución.

Cabe indicar de manera informativa que, en el Banco de Inversiones[4] del SNPMGI, se han registrado cuatro (4) inversiones vinculadas a la Autógrafa de Ley, las cuales detallamos a continuación:

Nº	Código SNIP / CUI	Nombre del Proyecto de Inversión/IOARR	Unidad Formuladora	Unidad Ejecutora de Inversiones	Estado de viabilidad / aprobación	Monto de Inversión actualizado (S/)	Estado de Inversión	Registra Expediente Técnico/Documento equivalente	Incluido PMI (2021-2023)
1	2487688	CONSTRUCCION DE SALA DE HOSPITALIZACION, AMBIENTE COMPLEMENTARIO Y OBRAS EXTERIORES; ADQUISICION DE AMBULANCIA URBANA; ADEMÁS DE OTROS ACTIVOS EN EL(LA) EESS SAN JUAN DE KIMBIRI-VRAEM - KIMBIRI EN LA LOCALIDAD KIMBIRI, DISTRITO DE KIMBIRI, PROVINCIA LA CONVENCION, DEPARTAMENTO CUSCO (IOARR)	UF GERENCIA REGIONAL DE SALUD	UEI GERENCIA REGIONAL DE GESTION DE PROYECTOS	SI (APROBADO) 09/07/2020	12.920.174,51	ACTIVO	SI (31/07/2020)	NO
2	2532675	ADQUISICION DE TERRENO; EN EL(LA) EESS SAN JUAN DE KIMBIRI-VRAEM - KIMBIRI EN LA LOCALIDAD KIMBIRI, DISTRITO DE KIMBIRI, PROVINCIA LA CONVENCION, DEPARTAMENTO CUSCO (IOARR)	UF DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE KIMBIRI	UEI DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE KIMBIRI	SI (APROBADO) 18/10/2021	1.813.299,22	ACTIVO	SI (24/11/2021)	SI (2022-2023) PMI DE LA MUNICIPALDIAD DISTRITAL DE KIMBIRI
3	2437793	ADQUISICIÓN DE INCUBADORA PARA BEBES, EQUIPO DE CIRUGIA LAPAROSCOPICA, COAGULOMETRO Y CALENTADORES DE FLUIDO DE INFUSIÓN ARTERIAL O INTRAVENOSA; EN EL(LA) EESS SAN JUAN DE KIMBIRI-VRAEM - KIMBIRI EN LA LOCALIDAD KIMBIRI, DISTRITO DE KIMBIRI, PROVINCIA LA CONVENCION, DEPARTAMENTO CUSCO (IOARR)	UF GERENCIA REGIONAL DE SALUD	UEI GERENCIA REGIONAL DE SALUD	SI (APROBADO) 22/02/2019	296.328,00	ACTIVO	SI (12/06/2019)	NO
4	SNIP 2563416 / CUI 2563416	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN EL HOSPITAL SAN JUAN DE KIMBIRI-VRAEM, DISTRITO DE KIMBIRI - PROVINCIA DE LA CONVENCION - DEPARTAMENTO DE CUSCO (proyecto de inversión)	UNIDAD FORMULADORA REGIONAL DE INVERSIONES - UFRI	UEI GERENCIA REGIONAL DE GESTION DE PROYECTOS	Sí 27/12/2022	173072268,22	Activo	No	No

Fuente: Banco de Inversiones

De otro lado, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley, genera sobre el MINSA, como ente rector del sector de Salud, la responsabilidad de financiar los gastos necesarios relativos a la ejecución de la inversión correspondiente (lo que podría implicar desarrollo de estudios, ejecución de obra, adquisición de equipos, entre otros), así

4 De acceso público a través de los siguientes enlaces:
a) Banco de Inversiones https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/consultapublica/consultainversiones
b) Sistema de Seguimiento de Inversiones https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index

como su posterior operación y mantenimiento; lo que vulneran la facultad del Titular de conducir el presupuesto institucional de la Entidad, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440. Ello, **en tanto que la Autógrafa agrega funciones al MINSA sin sujetarlas a sus funciones y atribuciones preexistentes.**

Asimismo, en el Análisis Costo – Beneficio del Dictamen 015-2021-2022/CSP-CR recaído en el Proyecto de Ley N° 838/2021-CR, que dio origen a la emisión de la referida Autógrafa de Ley, no se presenta un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, y de los beneficios en términos cuantitativos, derivado de las acciones necesarias para el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del Hospital San Juan de Kimbiri-Vraem; ni la evaluación que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios para la realización de las acciones antes citadas dentro del Presupuesto Institucional aprobado para el Año Fiscal 2023 en los pliegos involucrados (lo que incluye elaboración de estudios, ejecución de obra, adquisición de equipo, operación y mantenimiento), de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En tal sentido, conforme a lo expuesto en la opinión precedente, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

NANCY ROSALINA TOLENTINO GAMARRA
Ministra de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables
Encargada del Despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL HOSPITAL SAN JUAN DE KIMBIRI-VRAEM, DISTRITO DE KIMBIRI, PROVINCIA DE LA CONVENCIÓN, DEPARTAMENTO DE CUSCO

Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri-Vraem, distrito de Kimbiri, provincia de La Convención, departamento de Cusco.

Artículo 2. Ejecución del mejoramiento y ampliación de los servicios de salud

En el marco de la declaración de interés nacional y necesidad pública establecida en el artículo 1, el Ministerio de Salud y el Gobierno Regional de Cusco, con cargo a sus respectivos presupuestos, planifican acciones con la finalidad de dar viabilidad, ejecutar y culminar el proyecto de inversión pública que permita el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri-Vraem, distrito de Kimbiri, provincia de La Convención, departamento de Cusco.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecinueve días del mes de mayo de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA