Proyecto de Ley N°....4046/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

Edward Málaga Trillo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
24 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora 14:35

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR SALUD

Los congresistas que suscriben, a iniciativa del congresista **EDWARD MÁLAGA TRILLO**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE FORTALECE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR SALUD

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto incorporar el artículo 10-A a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 2. Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad fortalecer la transparencia en el sistema de salud peruano, mediante una efectiva rendición de cuentas a los ciudadanos que fortalece el sistema democrático.

Artículo 3. Incorporación del artículo 10-A a la Ley 27806
Incorpórase el artículo 10-A a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los siguientes términos:

> "**Artículo 10-A. Información de libre acceso del sistema de salud. Todos los establecimientos y redes de salud de todo nivel de atención, públicos y privados, tienen la obligación de informar, en tiempo real, a través de sus portales de transparencia, líneas telefónicas, redes sociales y otros medios digitales la siguiente información:**
>
> 1. **Disponibilidad de citas médicas.**
> 2. **Disponibilidad de camas hospitalarias.**
> 3. **Disponibilidad de salas de cirugía e instrumentos quirúrgicos de alta gama.**
> 4. **Disponibilidad de equipos e instrumentos especializados como tomógrafos, resonadores magnéticos, rayos X, defibriladores, entre otros.**
> 5. **Disponibilidad de exámenes de laboratorio.**
> 6. **Disponibilidad de exámenes y procedimientos de ayuda diagnóstica.**
> 7. **Disponibilidad de ambulancias.**
> 8. **Disponibilidad de personal de salud, incluyendo especialistas y personal de guardia, entre otros.**
> 9. **Cantidad de medicamentos disponibles.**

10. Otra información que las entidades consideren relevante informar a los pacientes".

DISPOSICIÓN TRANSITORIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo tiene un plazo de 60 días útiles para modificar y adecuar el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme lo establecido en la presente ley.

Lima, Enero de 2023.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MALAGA TRILLO George Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2023 13:14:20-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4046/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **mayo** del **2023**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 2 de mayo de 2023, pase también la iniciativa legislativa 4046/2022-CR para su estudio y dictamen, a la de: **SALUD Y POBLACIÓN,** como segunda Comisión.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En toda democracia el pueblo es el soberano. Por ello, la transparencia es aquel elemento trascendental e indispensable que permite una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos, por parte de las autoridades estatales, con respecto a sus actos y, a su vez, la situación de la administración pública, los servicios al ciudadano y los recursos del Estado.

En ese sentido, la Constitución Política del Perú, norma suprema del ordenamiento jurídico peruano, consagra en el inciso 5 de su artículo 2 el derecho de acceso a la información pública, bajo el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de solicitar información a las diversas entidades que componen la administración pública, y aquellas que brindan servicios públicos, independientemente de que quien administre la información sea un privado.

Inclusive, el ex vicepresidente del Tribunal Constitucional del Perú, Eloy Espinosa-Saldaña, considera que la "información es poder. Pero no solamente es poder, sino también un presupuesto para la plena vigencia de todo Estado Constitucional que se precie de serlo, pues la información ha devenido hoy en una garantía de los derechos en general y de una adecuada separación de poderes"[1]. Además, la vigilancia y la fiscalización de los ciudadanos y los medios de comunicación, a través del acceso a la información pública, son absolutamente necesarias para asegurar una adecuada conducción del país y una eficiente administración de los recursos públicos.

Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú, intérprete supremo de la carta magna peruana ha advertido que, "la información sobre la manera como se maneja la *res* pública termina convirtiéndose en un auténtico bien público o colectivo, que ha de estar al alcance de cualquier individuo, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración pública, en los que se funda el régimen republicano, sino también como un medio de control institucional sobre los representantes de la sociedad"[2].

Entonces, en concordancia con los principios de transparencia y publicidad, es vital que en toda democracia se facilite a los ciudadanos el acceso a toda aquella información que tenga el carácter de pública y no pongan en riesgo la seguridad nacional. En ese sentido, esta iniciativa legislativa esboza la propuesta de poder

---

[1] ESPINOSA-SALDAÑA, E. (2009). El Derecho de Información en el Perú: Luces, Sombras y Algunos Retos por Afrontar. En: BASTERRA, MC., & ESPINOSA-SALDAÑA, E. (2009). *El Derecho de Acceso a la Información Pública en Iberoamérica*. Arequipa: Adrus, p. 253.
[2] Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Sentencia 01797-2002-HD/TC*, f. 11.

garantizar que los ciudadanos tengan acceso a información actualizada y en tiempo real sobre la atención en establecimientos y redes de salud públicos y privados.

Mediante este proyecto de ley, se propone que se informe a los ciudadanos respecto a la disponibilidad de citas médicas, camas hospitalarias, salas de cirugía, equipos e instrumentos especializados, exámenes de laboratorio, exámenes y procedimientos de ayuda diagnóstica, ambulancias, especialistas y personal de guardia, así como la cantidad de medicamentos disponibles y cualquier otra información de importancia para los pacientes.

Esta propuesta surge, debido a la imperante necesidad de que se transparente la información en el sector salud, que es relevante para los pacientes y sus familiares. De contar con esta información actualizada y en tiempo real, las familias del Perú podrán tomar decisiones médicas adecuadas y oportunas, lo que podría significar el salvar las vidas de sus familiares.

Lo acontecido durante la pandemia también es un claro ejemplo de la imperante necesidad de que los ciudadanos del Perú cuenten con información actualizada en tiempo real de los centros hospitalarios; muchos pacientes de COVID-19 fallecieron por la ineficiencia del Estado y de los proveedores privados de servicios de salud, que no poseían en sus portales web información sobre la cantidad de camas UCI disponibles en centro de salud a nivel nacional.

Cabe destacar que, en un estudio conducido por la ONG Transparencia Internacional sobre transparencia y gobierno abierto en el sector salud durante la pandemia, dicha entidad no gubernamental llegó a las siguientes conclusiones: "La pandemia de COVID-19 ha traído incertidumbre y precariedad a millones de personas. El acceso insuficiente a la información ha exacerbado estos problemas. Cuanto más desconozca el público cómo se gestionan sus recursos, mayores serán los riesgos de corrupción, toma de decisiones arbitrarias y acceso injusto a vacunas y tratamientos que salvan vidas"[3].

En ese sentido, uno de los desafíos que posee el sector salud en el Perú es combatir la opacidad, que puede dar cabida a actos de corrupción y situaciones irregulares, así como permitir que se implementen mecanismos que fortalezcan la transparencia.

Esta iniciativa legislativa va en esa línea, ya que se modifica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de manera que se genera una obligación para todos los establecimientos y redes de salud de todo nivel de

[3] Transparency International. (2022). *Power to the people: open data solutions to government opacity during covid-19*. Recuperado de: https://www.transparency.org/en/blog/open-data-covid-19-argentina-hungary-honduras

atención, tanto públicos como privados, de informar en tiempo real, a través de sus portales de transparencia, líneas telefónicas, redes sociales y otros medios digitales, sobre el listado de información relevante para todo paciente en la toma de decisiones médicas, y de selección de centro médico para recibir la atención requerida.

En ese orden de ideas, ninguna persona está exenta de padecer alguna enfermedad. Como, por ejemplo, la rotura de un aneurisma cerebral. Evidentemente, la familia de esta persona deseará llevarla, de inmediato, ante los médicos para que se le atienda y hospitalice. Puede que haya dos hospitales cerca de su domicilio, pero por la condición crítica del paciente este solo puede soportar y sobrevivir el traslado a un centro hospitalario.

Por ello, dar a los ciudadanos las herramientas informativas en tiempo real para conocer información médicamente relevante como la disponibilidad de camas hospitalarias es trascendental, y puede salvar muchas vidas. Entonces, esta iniciativa legislativa también contribuye a orientar un nuevo rumbo para los servicios de salud pública del sistema de salud peruano: una visión pro-paciente.

Recordemos que, conforme sostiene el Tribunal Constitucional del Perú, "todas las entidades privadas o públicas que manejen información de carácter pública tienen la obligación de otorgarla a cualquier individuo, salvo en los supuestos excepcionales de seguridad nacional, afectación a la intimidad personal o en aquellos establecidos por ley"[4].

Además, respecto a los desafíos que implica implementar mecanismos de transparencia como el propuesto en el sector salud, cabe resaltar lo que indica la Universidad de Southern California: "crear un entorno de asistencia sanitaria transparente puede ser un reto, pero las posibles recompensas pueden ayudar a motivar a los administradores para que se esfuercen por conseguir un lugar de trabajo con más información compartida"[5].

En ese sentido, si bien implica un reto requerir, a quienes forman parte del sector salud, que eleven más información a sus superiores para ponerla a disposición de toda la ciudadanía, la construcción de esta cultura organizacional transparente posee consecuencias positivas para la dinámica laboral interna.

Ello, debido a que los profesionales de salud podrán realizar una labor más efectiva y eficiente al contar con que sus pacientes y sus respectivos familiares tendrán a

---

[4] Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia 00959-2004-HD/TC*, f. 5.
[5] University of Southern California. (s.f.). *The Challenges and Rewards of Transparency in Healthcare*. Recuperado de: https://healthadministrationdegree.usc.edu/blog/the-challenges-and-rewards-of-transparency-in-healthcare/

su alcance información actualizada sobre la disponibilidad de recursos y capacidad hospitalaria con la que cuenta dicho centro de salud.

A su vez, la importancia de los hospitales públicos gira en torno a que son establecimientos donde el Estado otorga cobertura a tratamientos y provee medicinas que contribuyen a la protección del derecho a la salud de las personas.

Entonces, toda medida que se adopte, desde el Estado peruano, para mejorar la atención del servicio de salud que provee un establecimiento de salud público o privado, se condice con las obligaciones internacionales que posee todo Estado de adoptar los ajustes razonables y medidas afirmativas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la salud.

También, cabe mencionar que una mayor transparencia y un adecuado acceso a la información a los ciudadanos significa una mejor atención y servicio público por parte del Estado. En ese orden de ideas, es pertinente resaltar lo mencionado por el médico e investigador argentino Fabián Vítolo, quien considera que "el flujo libre y sin restricciones de información –transparencia–, es un requisito esencial para la seguridad del paciente, una herramienta de mejora y un indicador del profesionalismo y ética de los profesionales y las organizaciones de salud"[6].

Con mayor transparencia en el sector salud, no solo lograremos que el sistema de salud peruano mejore su atención a los pacientes, sino que empoderamos a los ciudadanos con el acceso a la información necesaria para tomar decisiones que pueden generar un impacto significativo en su salud o sus vidas. Inclusive, este proyecto de ley permitirá una mejor administración de los hospitales públicos y privados, ya que se verán obligados a realizar un inventario constante y seguimiento en tiempo real de la disponibilidad de recursos, medicinas y tecnología de cada centro hospitalario. La virtualidad y la sistematización de la información son transversales a toda la administración pública en el marco del deber constitucional de la transparencia activa.

En mérito a ello, desde mi despacho congresal, reiteramos la importancia del fortalecimiento del sistema de salud en el país, y consideramos que es vital incentivar la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos, para una adecuada conducción de la administración pública que atienda las necesidades básicas de los ciudadanos.

---

[6] VÍTOLO, F. (2016). *El valor de la transparencia para la seguridad del paciente*. Buenos Aires: Biblioteca Virtual Noble, p. 12.

Por consiguiente, esta iniciativa legislativa tiene como objetivo que los pacientes de los establecimientos y redes de salud de todos los niveles de atención, tanto públicos como privados, puedan acceder a información actualizada y en tiempo real, lo que permitirá garantizarles una mejor atención ambulatoria.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

De conformidad con el artículo 79 de la Constitución, la presente iniciativa legislativa no implica aumento del gasto público. La norma, más bien, atiende la problemática de la opacidad en los hospitales públicos a través del fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información.

Se debe precisar que la información sobre las camas disponibles y los otros conceptos que se incluye en la presente ley es información con la que cuentan los centros hospitalarios. No se está creando la obligación de producir nueva información, solo se está fortaleciendo un deber de eficiencia y sistematización que ya debió existir hace mucho tiempo. En consecuencia, la implementación de la presente norma no genera ningún gasto adicional; se trata solamente de cumplir eficientemente obligaciones en el marco de la legislación vigente en materia de transparencia y garantía del del derecho de acceso a la información pública.

1. Identificación de grupos de interés o actores

a) El Estado

b) La sociedad

c) El personal del sector salud

d) Los pacientes

2. Impactos positivos y negativos por actor

EL ESTADO	
Beneficios	**Costo**
- Recupera su legitimidad social al mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública en los **establecimientos y redes de salud de todo nivel de atención, públicos y privados**, a favor de los pacientes. - Cumple su rol de protector de los derechos humanos. - Contribuye a la mejora del sistema de salud peruano.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

LA SOCIEDAD	
Beneficios	**Costo**
- Fortalece la confianza de la sociedad en la atención médica que reciben en los establecimientos y redes de salud de todo nivel de atención, públicos y privados. - Contribuye a que los ciudadanos reciban una atención médica más efectiva. - Propicia a que las familias del Perú puedan tomar decisiones médicas adecuadas y oportunas, lo que puede significar el salvar las vidas de sus familiares.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

EL PERSONAL DEL SECTOR SALUD	
Beneficios	**Costo**
- Fortalece la transparencia en los establecimientos y redes de salud de todo nivel de atención, públicos y privados. Y, con ello, los lazos de confianza entre las autoridades de los centros de salud y su personal. - Contribuye a generar un ambiente laboral propicio entre los diversos integrantes que componen el personal del sector salud. - Contribuye a que el personal pueda brindar una atención más efectiva a los pacientes, acorde a la disponibilidad logística de la entidad.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

LOS PACIENTES	
Beneficios	**Costo**
- Se fortalece el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, en beneficio de que reciban una atención médica transparente. - Se empodera a los pacientes con la información necesaria para poder tomar una adecuada decisión sobre a qué centro de salud acudir. - Se garantiza la seguridad hospitalaria de los pacientes.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION

El presente proyecto de ley incorpora el artículo 10-A a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ello, con el fin de que se fortalezca la transparencia en el sistema de salud peruano, de manera que se pueda concretizar una efectiva rendición de cuentas a los ciudadanos.

La pandemia del COVID-19 ha evidenciado y desnudado la crisis en el sector salud, por lo que es de necesidad pública que se deje la indiferencia de lado y se tomen medidas concretas en el plano legislativo, de forma que la legislación no solo refleje realidades, sino que atienda y dé respuesta a problemáticas nacionales de gran envergadura.

En ese sentido, se propone modificar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de modo que se le dé un trato diferenciado al sector salud, por su importancia, y se establezca la obligatoriedad de que se ponga a disposición de la población información actualizada y en tiempo real que pueda generar un impacto positivo en la toma de decisiones sobre su salud. Esto permitirá que los pacientes, cuya situación de salud requiere que sean internados, puedan consultar de forma directa y en tiempo real en qué hospital se encuentra disponible una cama hospitalaria.

Por eso, a través de este proyecto de ley se propone que, en aras de la transparencia y como parte del ejercicio del derecho de acceso a la información pública que poseen todos los ciudadanos, se brinde información en tiempo real sobre la disponibilidad de citas médicas, camas hospitalarias, salas de cirugía, equipos e instrumentos especializados, exámenes de laboratorio, exámenes y procedimientos de ayuda diagnóstica, ambulancias, especialistas y personal de guardia, así como la cantidad de medicamentos disponibles y cualquier otra información de importancia para los pacientes.

En consecuencia, debido a la relevancia que posee el sector salud en la vida de todos los peruanos, desde mi despacho congresal creemos pertinente realizar esta modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De este modo, desterraremos a la opacidad del sector salud y, en el marco de un contexto de transparencia, los pacientes podrán contar con más información en actualizada en tiempo real para la toma oportuna de decisiones referentes al derecho de acceso a la salud.

RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El proyecto legislativo contribuye con la Política de Estado N° 1, que gira en torno al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", puesto que defiende al imperio de la Constitución asegurando que se cumpla con el principio de transparencia, así como se fortalezca el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En ese sentido, el presente proyecto de ley viabiliza un contexto nacional donde existe mayor transparencia, de cara a la ciudadanía, en lo que respecta a los establecimientos y redes de salud, públicos y privados. Además, con ello, es posible asegurar una mejora en la situación del acceso a la información pública por parte de los pacientes y sus familiares.

Por otro lado, el presente proyecto legislativo también contribuye con la Política de Estado N° 10, que gira en torno a la "Reducción de la pobreza". La pobreza no solo se mide en referencia a criterios salariales o remunerativos, sino también se mide con lo que respecta a los índices de anemia. Esta iniciativa legislativa contribuye a garantizar la transparencia en el sector salud sobre la disponibilidad de medicinas, de manera que permitirá que más familias peruanas puedan combatir la anemia y el Estado cumpla su rol de apoyar y tratar a los niños que la padecen.

Inclusive, el proyecto legislativo contribuye con la Política de Estado N° 24, que gira en torno a la "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", ya que se busca dotar a los hospitales públicos y privados de mayor transparencia sobre sus recursos y disponibilidad, de forma que se fortalezca el servicio de salud pública que ofrecen a todas las personas. Esta medida va en la línea de que el Estado pueda estar al servicio de la población y atender sus necesidades básicas.

También, es importante resaltar que, contar con la información actualizada y en tiempo real sobre la disponibilidad de sus recursos, cantidad de medicinas y capacidad hospitalaria, significa un paso adelante hacia un Estado más eficiente.

Adicionalmente, el proyecto legislativo contribuye con la Política de Estado N° 26, que gira en torno a la "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas", puesto que se incentiva la ética pública en el sector salud, se transparenta a la ciudadanía la situación actual de los hospitales públicos y privados.

Entonces, lejos del secretismo y la opacidad, este proyecto de ley puede contribuir a reestablecer la confianza de la ciudadanía en las autoridades y en el sistema de salud, en tanto y en cuanto prevalezca la ética pública y los actos de transparencia durante la gestión y atención hospitalaria. En otras palabras, es el contexto propicio para que inicie un nuevo capítulo en la historia de la salud pública peruana, donde la atención de calidad al ciudadano sea el eje de la administración pública.

Por otro lado, el proyecto legislativo contribuye con la Política de Estado N° 29, que gira en torno al "Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa", debido a que empodera a los ciudadanos a ejercer su derecho de acceso a la información pública a través de trazar obligaciones a los establecimientos de salud públicos y privados de transparentar e informar en tiempo real la disponibilidad de las camas hospitalarias, de las salas de cirugía, de los exámenes de laboratorio, así como los exámenes y procedimientos de ayuda diagnóstica. A su vez, la cantidad de medicamentos disponibles y cualquier otra información que las entidades consideren relevante informar a los pacientes.

Por consiguiente, esta iniciativa legislativa es un instrumento útil para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los pacientes y sus familiares que desean informase, en tiempo real, sobre las condiciones y recursos de un centro de salud. Esto es de especial importancia, considerando que la salud e, inclusive, la vida de las personas se encuentra de por medio en la toma de decisiones de a qué establecimiento de salud llevar a una persona que padece alguna enfermedad y requiere tratamiento.

Lima, Enero de 2023.