



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 011-96-I/TC (Acumulado)  
Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.  
Lima.

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los diecinueve días del mes de mayo de mil novecientos noventa y siete, el Tribunal Constitucional reunido en sesión de Pleno Jurisdiccional con la asistencia de los señores

Nugent, Presidente  
Acosta Sánchez, Vicepresidente  
Aguirre Roca,  
Díaz Valverde,  
Rey Terry,  
Revoredo Marsano,  
García Marcelo,

actuando como Secretario Relator (e) el doctor José Luis Echaíz Espinoza, pronuncia la siguiente sentencia:

#### ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por treinta y cuatro congresistas de la República y Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio Médico del Perú, acumuladas, contra el Decreto Legislativo N° 887 o Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

#### ANTECEDENTES

Con fecha quince de noviembre de mil novecientos noventa y seis treinta y cuatro congresistas de la República interponen Acción de Inconstitucionalidad por considerar que el Decreto Legislativo N° 887, ha sido promulgado sin mediar la delegación constitucional de facultades, deviniendo en consecuencia en nulo e inexistente.

Alegan principalmente los demandantes: Que conforme al artículo 104° de la Constitución, el Congreso de la República delegó facultades al Poder Ejecutivo para que mediante la Ley N° 26648, publicada el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y seis, legisle por el término de noventa días y vía decretos legislativos, sobre cuatro temas específicos como son "la reincorporación de la población desplazada por la violencia terrorista", "la generación de empleo, eliminando trabas a la inversión e inequidades, con énfasis en el incremento de las exportaciones y el desarrollo del mercado de capitales", "la reestructuración empresarial principalmente apoyando a la pequeña y mediana empresa, incluyendo a las Sociedades Agrícolas de Interés Social, las Empresas Rurales y Multicomunales Andinas, los medianos empresarios agropecuarios

220  
García  
León  
221

andinos y las Cooperativas Agrarias de la Costa, no incluidas en los alcances del Decreto Legislativo N° 802" y "la creación de la zona de Desarrollo del Eje Matarani-Ilo-Tacna, para promover la inversión privada en el Sur del Perú"; Que con fecha veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y seis y mediante la Ley N° 26665 el Congreso extendió por treinta días adicionales la vigencia de la ley 26648; Que mediante la Ley N° 26679 publicada el veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y seis, el Congreso extendió por otros quince días adicionales la vigencia de la ley 26648; Que sin embargo de manera incomprensible el once de noviembre de mil novecientos noventa y seis, el Poder Ejecutivo publicó en el diario oficial el peruano el decreto legislativo N° 887 autodenominado "Ley de Modernización de la Seguridad Social" dejando constancia en sus considerandos que procedía a promulgarlo en base a la delegación de facultades otorgada por el Congreso; Que de la simple lectura de las leyes referidas basta para darse cuenta que el Congreso no concedió facultades para legislar en materia de seguridad social, ni para modificar el régimen de prestaciones de salud del Instituto Peruano de Seguridad Social, ni para legislar sobre la atención sanitaria en el Perú, existiendo en consecuencia un ostensible abuso (por exceso) de las facultades concedidas; Que el artículo 104° de la Constitución solo permite la delegación de facultades cuando se cumple con dos requisitos, esto es, que sea por un plazo temporal determinado y que la delegación establezca con toda precisión la materia específica sobre la que versa las facultades; Que existe un apresuramiento sospechoso pues si bien el once de noviembre vencía el plazo para las facultades delegadas, ello no justifica a legislar sobre temas no permitidos, ya que existía otro camino para aprobar la norma impugnada con toda celeridad y seguridad, evidenciándose por el contrario, que se ha buscado actuar de forma caprichosa, autoritaria, consciente y deliberada para violentar la Constitución, y por último; Que el decreto legislativo impugnado lesiona el precepto constitucional mediante el cual el Estado garantiza el libre acceso a las prestaciones de salud a través de entidades públicas o mixtas, como es en la actualidad el Instituto Peruano de Seguridad Social y su vigencia introduciría el criterio de lucro empresarial por el de la solidaridad y redistribución en materia económico social.

Los demandantes solicitan se corra traslado de la demanda al Presidente del Consejo de Ministros y al Ministro de Salud y por otra parte nombran como sus apoderados a don Xavier Barrón Cebreros y a don Fernando Olivera Vega y como apoderado sustituto de cualquiera de aquellos al doctor Manuel Masías Oyanguren.

Admitida la demanda con fecha tres de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se dispone correr traslado de la misma al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo.

Con fecha veintiséis de diciembre de mil novecientos noventa y seis el Colegio Médico del Perú, representado por su Decano, doctor Juan Francisco Sánchez Moreno Ramos interpone Acción de Inconstitucionalidad contra el mismo Decreto Legislativo N° 887, por haber sido aprobado y promulgado por el Poder Ejecutivo transgrediendo las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República.

Alega principalmente el demandante: Que la ley 26648, acordó delegar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre cuatro materias, todas ellas distintas a la seguridad social y/o salud, por lo que de una simple lectura del decreto impugnado se desprende que dicho órgano se ha excedido en las facultades que le fueron delegadas, atentando contra el artículo 104° de la Constitución, y; Que el primer considerando del Decreto Legislativo señala como fundamento para su aprobación y promulgación la facultad contenida en el segundo punto de la ley 26648, y que autoriza a legislar in genere con el "...objeto de promover la inversión privada eliminando inequidades...", resultando sin embargo manifiesto que los aspectos relativos a la inversión y el





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

221  
Javier  
Vintimilla  
222

concepto de inequidades, no guardan relación alguna con una materia específica como la seguridad social y/o salud.

El demandante solicita se entienda la demanda con el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo y designa como su apoderado al doctor Pedro Pablo Cordero Bravo.

Admitida esta segunda demanda con fecha ocho de enero de mil novecientos noventa y siete, se dispone correr traslado de la misma al Congreso y al Poder Ejecutivo.

Constatada la identidad en las pretensiones contenidas en las demandas interpuestas, se resuelve con fecha catorce de enero de mil novecientos noventa y siete y en aplicación del artículo 53° de la Ley 26435, la acumulación de las mismas.

Posteriormente y con fecha veintidós de enero de mil novecientos noventa y siete el Congreso de la República por intermedio de su apoderada, doctora Martha Chavez Cossio de Ocampo contesta la primera demanda contradiciéndola en todos sus extremos básicamente por considerar: Que la norma sustento del Decreto Legislativo N° 887, esta contemplada en el numeral dos de la Ley N° 26648, que permite al ejecutivo, vía delegación de facultades, legislar en materia de "Normas para promover la generación de empleo, eliminando trabas a la inversión e inequidades, con énfasis en el incremento de las exportaciones y el desarrollo del mercado de capitales"; Que al amparo de dicha directriz el Poder Ejecutivo expide el Decreto Legislativo N° 887, cuyo primer considerando señala como objetivo de la norma "promover la inversión privada eliminando inequidades"; Que el Decreto Legislativo N° 887 permite que las prestaciones de salud estén a cargo no solo del Instituto Peruano de Seguridad Social, sino también de otras entidades privadas o mixtas por lo que al establecerse estas últimas, se promueve la inversión privada atrayendo nuevos capitales, circunstancia que permite generar nuevos puestos de trabajo y el desarrollo del mercado de capitales; Que las entidades de Seguridad Social sean públicas, privadas o mixtas, se convierten en los grandes inversionistas que tienen a su cargo no solo el manejo de la seguridad social en salud, sino que tienen incidencia directa en el sistema financiero y productivo del país; Que conforme al artículo 58° de la Constitución se consagra la libre iniciativa privada, que se ejerce en una economía social de mercado, y es dentro de dicho régimen que el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura; Que el Decreto Legislativo N° 887 se encuentra dentro del marco de las facultades otorgadas mediante la ley autoritativa N° 26648 y ampliatorias ya que promueve un sistema generador de empleo y desarrollo del mercado de capitales y; Que es falso que el decreto impugnado lesione el artículo 11° de la Constitución, ya que dicho precepto señala que "El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, **privadas** o mixtas" por lo que la existencia de organismos distintos al Instituto Peruano de Seguridad Social que tengan a su cargo las prestaciones de salud no puede interpretarse como una transferencia total de la responsabilidad que tiene el Estado en esta materia ni renuncia a sus atribuciones, ya que el mismo mantiene su facultad de supervisión sobre el sistema.

Por su parte, con fecha veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y seis el Poder Ejecutivo se apersona también al proceso por intermedio de su Procurador Ad-Hoc, doctor Mario Pasco Cosmopolis, quien contesta la demanda interpuesta inicialmente y procede a negarla básicamente por entender: Que la ley autoritativa N° 26648 faculta a promover empleo, a eliminar las inequidades y trabas a la inversión, a apoyar





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

222  
Diciembre  
Veintido  
223

la pequeña y mediana empresa, a las cooperativas agrarias de la costa, a las empresas agrarias de propiedad social; Que si bien los congresistas interpretan que la economía, la inversión privada o las exportaciones, y la seguridad social o la salud son áreas que no se vinculan entre sí y que estas últimas no guardan relación con ninguno de los temas a los que apunta la ley autoritativa, el Decreto Legislativo N° 887 se sustenta en principio en que la seguridad social no es un campo aislado de la economía, sino que forma parte de un diseño constitucional unitario, global y coherente, ligado a las políticas económicas y al desarrollo, en segundo lugar, en que el régimen de la seguridad social y la salud existente es obsoleto, antitécnico, y antieconómico, ya que crea sobrecostos salariales injustificados, dificulta la creación del empleo productivo así como resta competitividad a nuestra producción perjudicando nuestras exportaciones, y en tercer lugar, en que el régimen de la seguridad social es inequitativo.

Con fecha seis de febrero de mil novecientos noventa y siete, el mismo Poder Ejecutivo, por intermedio de su Procurador Ad Hoc, procede a contestar la segunda demanda ratificando los mismos fundamentos esgrimidos en su contestación a la demanda inicial y finalmente y con fecha veinte de febrero de mil novecientos noventa y siete el Congreso de la República por intermedio de su apoderada contesta la demanda del Colegio Médico del Perú esgrimiendo la mayor parte de los argumentos expuestos en su primigenia contestación.

Producidos los informes orales de las partes con fecha once de marzo de mil novecientos noventa y siete, se dio por vista la causa quedando al voto.

### FUNDAMENTOS

1). Que con fecha diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, se ha publicado en el Diario Oficial "El Peruano", la Ley N° 26790, autodenominada "Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud".

2). Que del texto contenido en la antes citada norma se infiere con toda claridad que el objeto o materia de regulación que posee es sustancialmente el mismo que contiene el Decreto Legislativo N° 887, al que también se denomina como "Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud", dispositivo éste último contra el cual se ha interpuesto las presentes demandas de Inconstitucionalidad.

3). Que si el Decreto Legislativo N° 887 ha sido impugnado ante éste Colegiado por adolecer de presuntos vicios de carácter formal al momento de su elaboración, y aquel ha sido no solo sustituido por la Ley N° 26790, regularmente aprobada por el Congreso, sino incluso derogado conforme se desprende de la Disposición Final de dicha norma, resulta evidente que las causas que dieron origen a los reclamos planteados han desaparecido por sustracción de materia.

4). Que por consiguiente, no pudiendo éste colegiado emitir pronunciamiento respecto de una situación irreversiblemente superada, se encuentra en la necesidad de desestimar las dos demandas interpuestas, que como se ha dicho solo perseguían reparar los vicios de carácter formal en los que se hubiera incurrido.

Por estos fundamentos el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución y su Ley Orgánica



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### FALLA

Declarando IMPROCEDENTES por Sustracción de Materia las Demandas de Inconstitucionalidad interpuestas por treinta y cuatro Congresistas de la República y por el Colegio Médico del Perú contra el Decreto Legislativo N° 887, y ordenaron la publicación de la presente en el Diario Oficial "El Peruano".

SS.

NUGENT

ACOSTA SANCHEZ

AGUIRRE ROCA

DIAZ VALVERDE

REY TERRY

REVOREDO MARSANO

GARCIA MARCELO

223  
Docentes  
vintitas  
224