

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el proyecto de ley siguiente:

Proyecto	Grupo Parlamentario	Proponentes	Sumilla
7622/2023-CR	Podemos Perú	Burgos Oliveros Juan Bartolomé	PROPONE DECLARAR DE INTERÉS PÚBLICO Y NECESIDAD NACIONAL LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO, Y, TACNA

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

Proyectos	Proponentes	Fecha de ingreso a la Comisión	Comisión Dictaminadora
7622/2023-CR	Burgos Oliveros Juan Bartolomé	18/04/2024	Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera Trabajo y Seguridad Social

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

El proyecto ingreso a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera y segunda comisión dictaminadora respectivamente, en la misma fecha.

1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el acuerdo nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de estado. Según la exposición de motivos, el proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con la Política de Estado N°13: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, que en su literal f) señala que el Estado *"promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado"*.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y PROBLEMAS QUE PRETENDEN RESOLVER

La propuesta legal consta de 02 artículos. Según la exposición de motivos, la norma genera la declaración de interés público y necesidad nacional la creación, equipamiento e implementación de unidades de cuidados críticos para pacientes quemados en las sedes de ESSALUD de Trujillo, Arequipa, Huancayo, y, Tacna dada la alta incidencia de quemaduras en nuestro país, sobre todo en niños.

La Unidad de Quemados del Instituto Nacional de Salud del Niño se hospitalizan el 0.8% por quemaduras menores al 10% de la superficie corporal, 0.7 % por quemaduras entre 10-19% y 0.3 % por lesiones de 20-29%.

Las quemaduras son más graves y la mortalidad es mayor en los niños de 1 a 4 años (1.8% de quemaduras de 40-49%) y de 5-9 años con 3.2% respectivamente de quemaduras entre 50-59%, 80-89%.

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

Artículo 1. Declaración de interés público

Se declara de interés público y necesidad nacional la creación, equipamiento e implementación de unidades de cuidados críticos para pacientes quemados en las sedes de ESSALUD de Trujillo, Arequipa, Huancayo, y, Tacna.

Artículo 2. Presentación del programa de creación, equipamiento e implementación

Aprobada la presente ley, el Presidente del Consejo de Ministros en coordinación con el Ministro de Trabajo y el Presidente Ejecutivo de ESSALUD, presenta ante el Congreso de la República, en el plazo de noventa días calendario, la programación del procedimiento de creación, equipamiento e implementación de unidades de cuidados críticos para pacientes quemad en las sedes de ESSALUD de Trujillo, Arequipa, Huancayo, y, Tacna.

III. OPINIONES E INFORMACIÓN

3.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley 7622/2023-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
ESSALUD	01307-2023-2024-CTSS/CR	19/04/2024
Gob. Regional de la Libertad	01345-2023-2024-CTSS/CR	19/04/2024
Gob. Regional de Tacna	01347-2023-2024-CTSS/CR	19/04/2024
Gob. Regional de Junín	01348-2023-2024-CTSS/CR	19/04/2024

3.2 Opiniones recibidas¹

a) Gobierno Regional de Junín

Mediante el Oficio 007-2024-GRJ-DRSJ/DEAIP, de fecha 18 de junio de 2024 de la Dirección Regional de Salud de Junín, dan opinión sobre el P.L. 7622/2024-CR en el siguiente sentido:

¹ Cuando corresponde se reproduce textualmente el contenido de las opiniones, a fin de garantizar la integridad de los pronunciamientos.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

Mediante Carta 312-D-HNRP-HYO-GRAJ-ESSALUD-2024, firmado por el Director del Hospital Nacional "Ramiro Priale Priale" de ESSALUD refieren que, para implementar este magnífico proyecto se requeriría implementar además sala de Balneoterapia, un equipo multidisciplinario sobre todo con cirujanos plásticos y área de terapia intensiva.

Atendiendo a las opiniones técnicas recibidas del GORE Junín- Hospital Nacional "Ramiro Priale Priale de ESSALUD, *mismas que señalan que el P.L. 7622/2023-CR es viable con comentarios*, se evaluará los aportes y las observaciones realizadas incorporándose los aspectos señalados en el presente predictamen.

4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29414, Ley que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud.
- Ley 31837, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación, equipamiento e implementación de la unidad especializada en pacientes quemados del Hospital Nacional Arzobispo Loayza.
- Resolución Ministerial 883-2020/MINSA del 23 de Octubre del 2020.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Definiciones:

En su publicación de 13 de octubre de 2023, la Organización Mundial de la Salud refiere que:

"Una quemadura es una lesión en la piel u otro tejido orgánico causada principalmente por el calor o debida a la radiación, la radiactividad, la electricidad, la fricción o el contacto con sustancias químicas.

Las quemaduras térmicas (provocadas por el calor) se producen cuando algunas o todas las células de la piel u otros tejidos son destruidas por:

- *líquidos calientes (escaldaduras)*
- *sólidos calientes (quemaduras por contacto)*

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

- *llamas (quemaduras por llamas)*².

Problemática:

De acuerdo a la información proporcionada por la OMS, “Las quemaduras son un problema de salud pública a nivel mundial que se cobra alrededor de 180 000 vidas al año. La mayoría de estos fallecimientos se producen en países de ingreso mediano y bajo y casi dos tercios, en las regiones de África y de Asia Sudoriental de la OMS.

En muchos países de ingreso alto, las tasas de mortalidad por quemaduras han ido disminuyendo y, en la actualidad, la tasa de mortalidad infantil por quemaduras es más de siete veces mayor en los países de ingreso mediano y bajo que en los de ingreso alto.

Las quemaduras no mortales son una de las principales causas de morbilidad, incluida la hospitalización prolongada, la desfiguración y la discapacidad, lo que suele generar estigmatización y rechazo.

- Las quemaduras se encuentran entre las causas principales de pérdida de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD) en los países de ingresos mediano y bajo.
- La hospitalización como consecuencia de quemaduras varía de un país a otro y depende de los programas de pago por los servicios de salud; no obstante, entre los países examinados, las tendencias observadas en cuanto a la hospitalización apuntan a unas estancias más cortas y a un aumento del porcentaje de quemaduras que se atienden en centros especializados en el tratamiento de quemaduras³

Consecuencias económicas

Los costos directos de la atención de las quemaduras varían enormemente, si bien tienden a ser elevados; una revisión sistemática realizada en 2014 determinó que el costo total promedio de la atención de la salud por paciente afectado por quemaduras ascendía a US\$ 88 218.

En Sudáfrica, se destinan cada año US\$ 26 millones para atender las quemaduras causadas por incidentes relacionados con cocinas de queroseno (parafina). Los costos indirectos, como la pérdida de salarios, la atención prolongada de deformidades y los

² <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/burns>

³ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/burns>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

traumas emocionales, así como el uso de recursos familiares, también influyen en las consecuencias socioeconómicas⁴.

En España se estima que los costes anuales directos e indirectos por paciente quemado son de 83000 euros, y el coste anual total de 262 millones de euros.⁵

En nuestro país

De acuerdo a un estudio publicado en la Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública (Rev Peru Med Exp Salud Publica 36 (1) Jan-Mar 2019), "las lesiones causadas por quemaduras constituyen un problema de salud a nivel global que afecta a todos los grupos etarios, no sólo por la frecuencia en que ocurren, sino que de acuerdo con su severidad pueden ser incapacitantes y tener una alta mortalidad, y a la vez, generar un impacto económico desfavorable para el país.

En Perú las estadísticas no son precisas, ya que los estudios relacionados a esta patología se han dirigido principalmente a la población infantil (1,2), grandes quemados (3) y quemaduras solares⁴; sin embargo, según Global Health Data Exchange⁵, se estima que la incidencia de quemaduras menores del 20% de la superficie corporal sin compromiso de las vías áreas para el 2017 fue de 113 casos nuevos por cada 100 000 habitantes, siendo el fuego, el calor y las sustancias calientes los principales agentes causales⁶.

En el "**Documento Técnico: Lineamientos para la prevención y atención integral de personas con lesiones por quemadura**" elaborado por el Ministerio de Salud del año 2020, se menciona que:

En Perú, los datos epidemiológicos sobre la prevalencia de quemaduras son escasos (8), un estudio basado en datos de una cohorte de niños en cuatro países, incluido Perú (Niños de Milenio), estimó una incidencia de lesiones por quemaduras en los niños estudiados de 2,1% (. Por otro lado, siendo un país de ingresos medios en el que el 25.8% de la población vive por debajo de la línea nacional de pobreza, es probable que la prevalencia de quemaduras en el Perú sea significativamente más alta que la cifra dada en China y Chile. Sin embargo, se tienen las estadísticas de la primera unidad para el tratamiento de niños quemados en el Perú (del Instituto Nacional de Salud del Niño de Breña), que reportó un promedio de 300 ingresos anuales entre 1998 y 2012⁷.

⁴ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/burns>

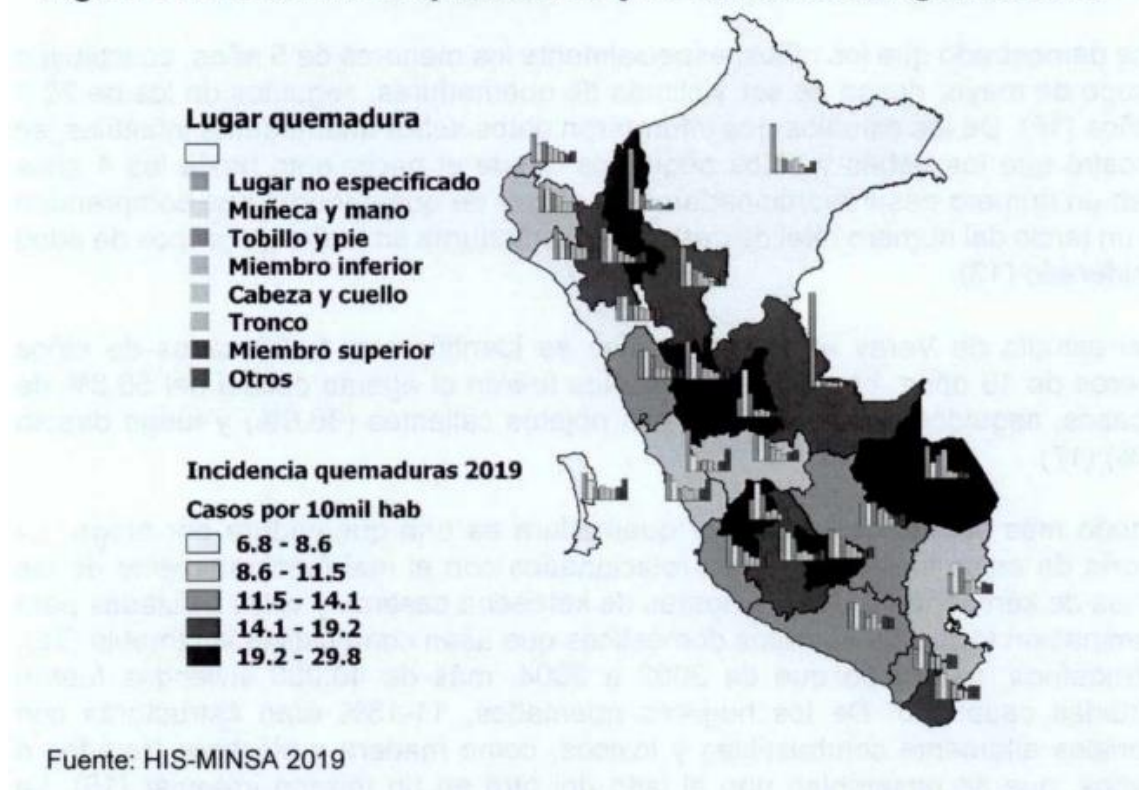
⁵ <https://ulcerasfora.sergas.gal/Informacion/G5%20Epidemiologia-Queimaduras?idioma=es>

⁶ <https://www.scielosp.org/article/rpmesp/2019.v36n1/68-73/>

⁷ Resolución Ministerial N° 883-2020/MINSA del 23 de Octubre del 2020.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

Figura 01: Incidencia de quemaduras y localización en regiones 2019:



Además, el Instituto Nacional de Salud del Niño de San Borja, en una entrevista publicada el 23 de octubre del 2016, menciona lo siguiente:

“Cada año más de 15,000 niños en el país son atendidos por quemaduras severas y leves en diferentes establecimientos del país y solo el Instituto Nacional de Salud del Niño San Borja-INSN SB recibe anualmente entre 300 y 400 nuevos casos con quemaduras de grandes extensiones.

Además, en lo que va del año realizó más de 800 intervenciones quirúrgicas a menores por quemaduras.

El Instituto es el único centro pediátrico que cuenta con un Eje de Atención Integral al Paciente Quemado exclusivo para este tipo de estos pacientes, que llegan con quemaduras de gran extensión y que requieren una atención especializada.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

Las estadísticas muestran que en los últimos 15 años el número de menores que sufren quemaduras se ha mantenido constante. El agente más frecuente de quemadura en niños son los líquidos calientes -más del 70 % de los casos- siendo el grupo etéreo más afectado niños entre 1 y 4 años (55 %) seguido por el grupo de 5 a 9 años (21 %).

Los mecanismos más frecuentes son volcamiento de recipiente, olla o cocina e inmersión dentro de olla o recipiente conteniendo líquidos o alimentos calientes como sopa, chicha, etc.

El 90 % de los casos que llegan al INSN SB son de provincia y presentan quemaduras de segundo y tercer grado, recibiendo una atención integral altamente especializada, tanto en el manejo del periodo agudo como el de sus secuelas tanto físicas como psicológicas. Además, ofrece asistencia en la reinserción psicosocial de las víctimas y sus familiares.

Asimismo, somos la única institución de salud que cuenta con un Taller de Prendas Elásticas necesario para el tratamiento de un paciente quemado ya que ayuda a una adecuada cicatrización de las lesiones. A la fecha se han entregado gratuitamente más de 400 prendas elásticas considerando que la mayoría de nuestros pacientes son atendidos a través del Seguro Integral de Salud⁸.

Podemos concluir de acuerdo con la información consignada que, las quemaduras en nuestro país constituyen un problema de salud pública y que la capacidad instalada para su oportuna y adecuada atención es insuficiente, por tanto, es pertinente promover normas que apunten a mejorar la capacidad de respuesta ante estas situaciones de emergencia, sobre todo en las regiones a fin de evitar la saturación de los servicios especializados en Lima

4. EFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no contradice, ni vulnera o infringe el ordenamiento jurídico nacional vigente, por el contrario, reconoce el derecho constitucional de la salud y promueve el acceso a la salud de los pacientes quemados y garantiza el tratamiento para una recuperación eficaz.

En el presente dictamen se ha realizado un análisis cualitativo que identifique los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta,

⁸<https://andina.pe/Agencia/noticia-cada-ano-mas-15000-ninos-sufren-quemaduras-mayormente-liquidos-calientes-636771.aspx>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

es decir, los involucrados.⁹

Los involucrados en las propuestas legislativas y los efectos que tendrían sobre estos, de aprobarse, se detallan en el cuadro siguiente:

Involucrados	Efectos Directos	Efectos Indirectos
ESSALUD GOB. REG.	ESSALUD y los Gobiernos Regionales involucrados, contarán con una unidad de referencia regional de alto nivel, la cual beneficiará a las regiones circundantes ya que se convertirán en centros de referencia regional.	Disminuirán las referencias a los Hospitales Nacionales en Lima ayudando a descongestionar estos servicios.
Profesionales de la Salud, especializados en el tratamiento de personas quemadas.	Al posibilitarse la instalación de una unidad especializada, se permitirá la incorporación de nuevos profesionales de la salud, así como la capacitación del personal que actualmente labora en el manejo de estas áreas, así como tener una actualización permanente en el manejo de quemaduras de alta complejidad.	La calidad de la atención mejorará, ya que el personal profesional podrá aplicar nuevas tecnologías que estarán al alcance de más peruanos
Las personas que potencialmente pueden sufrir lesiones por quemaduras en las regiones involucradas.	Al contar con unidades especializadas que garanticen el correcto manejo de los pacientes que sufren quemaduras, la mortalidad por estas lesiones disminuirá, así como sus secuelas en las regiones involucradas, así como de aquellas regiones cercanas que deriven casos a las mismas.	Se disminuirá los daños por años de vida perdidos y su respectivo impacto económico tanto sobre ESSALUD como sobre las familias de los pacientes. Se posibilitará que los pacientes puedan continuar con su desarrollo personal con las menores secuelas posibles.

⁹ Manual de Técnica Legislativa

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 7622/2023-CR, QUE CON TEXTO SUSTITORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DE ESSALUD DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

4. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Salud y Población, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del proyecto de ley 7622/2022-CR con el texto siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN, EQUIPAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE CUIDADOS CRÍTICOS PARA PACIENTES QUEMADOS EN LAS SEDES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) DE TRUJILLO, AREQUIPA, HUANCAYO Y TACNA

Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública la creación, equipamiento e implementación de unidades especializadas en pacientes quemados en las sedes del Seguro Social de Salud (EsSalud) de Trujillo, Arequipa, Huancayo y Tacna, las cuales deben contar con un área de cuidados críticos para pacientes quemados, médicos especialistas y demás profesionales de la salud que requieran para su correcto funcionamiento.

Artículo 2. Programa de creación, equipamiento e implementación

El Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y el presidente ejecutivo de EsSalud, elabora y presenta ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, en el plazo de noventa días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley, el programa para la creación, equipamiento e implementación señalados en el artículo 1.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 1 de octubre de 2024.