CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
**RECIBIDO**
PROYECTO DE LEY
14133/2025-PE
RU 2235939
**05 MARZO 2026 04:26 p. m.**
FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*
*"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"*

Lima, 4 de marzo de 2026

OFICIO Nº 095 -2026 -PR

Señor
**FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO**
Primer Vicepresidente
Encargado de la Presidencia del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que incorpora la Sexta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de MUY URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración

Atentamente,

**JOSÉ MARÍA BALCÁZAR ZELADA**
Presidente de la República

**DENISSE AZUCENA MIRALLES MIRALLES**
Presidente del Consejo de Ministros

REPUBLICA DEL PERU

# Proyecto Ley

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**POR CUANTO:**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Ley siguiente:

## LEY QUE INCORPORA LA SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL AL DECRETO LEGISLATIVO N° 1161, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD

**Artículo Único.- Incorporación de la Sexta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud**

Se Incorpora la Sexta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, con el siguiente texto:

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**(...)**

**Sexta.- Medidas para garantizar el cumplimiento de los actos administrativos del Ministerio de Salud**

6.1. El Ministerio de Salud en aplicación de su potestad para exigir coactivamente el pago de una deuda no tributaria, solo suspende los procedimientos de ejecución coactiva respecto de los cuales el deudor u obligado, en cualquier tipo de proceso judicial, garantice el pago de dicha deuda no tributaria mediante carta fianza de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, con vigencia de doce (12) meses, por el importe total de la obligación, emitida y entregada a nombre del "Ministerio de Salud", por una entidad bancaria supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), debiendo renovarse antes de su vencimiento.

6.2. Una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva, la facultad del Ministerio de Salud para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de la deuda no tributaria impuesta por la comisión de una infracción administrativa prescribe al término de diez (10) años computados a partir de la fecha en que se notificó al deudor u obligado la Resolución

de Ejecución Coactiva o la resolución de la medida cautelar respecto de la deuda no tributaria pendiente, lo que ocurra primero.

6.3. Con el acto administrativo que autorice el deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria, emitido por la Oficina General de Administración o a quien se delegue, se concluye el procedimiento de ejecución coactiva.

6.4. El Sector Salud deniega las solicitudes de autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante, requerido por personas naturales o jurídicas, en los siguientes supuestos:

a) Respecto de aquellas que hayan incumplido el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.
b) Respecto de aquellas cuyos accionistas, socios, asociados, directores o representantes legales han formado parte de una persona jurídica que haya incumplido con el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.

6.5. Lo indicado en el numeral precedente no aplica para aquellas personas naturales o jurídicas a quienes se les hubiera otorgado algún beneficio contemplado en los instrumentos normativos de cobranza y ejecución coactiva establecidos por el Sector Salud.".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los xxx días del mes de xxx de dos mil veintiseis.

MINISTERIO DE SALUD
Direcc. Gral. de Administración
DIRECCIÓN GENERAL
R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD
O.G. ASESORÍA JURÍDICA
J. DEDIOS

.....
JOSÉ MARÍA BALCÁZAR ZELADA
Presidente de la República

.....
DENISSE AZUCENA MIRALLES MIRALLES
Presidente del Consejo de Ministros

# LEY QUE INCORPORA LA SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL AL DECRETO LEGISLATIVO N° 1161, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD [1]

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Objeto

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto contar con un marco legal que garantice al Ministerio de Salud (en adelante, MINSA), mitigar la problemática del incremento de las conductas infractoras deliberadas y recurrentes en perjuicio de la salud pública en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente, por cuanto la salud es un bien jurídico consagrado en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú donde se establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y de la comunidad así como el deber de contribuir con su promoción y defensa, es decir, resulta ser importante para la población al contar con una autoridad sanitaria fortalecida a través de la ejecución de sus actos administrativos correspondientes a obligaciones de dar por la imposición de las sanciones por infracciones a las normas de la salud del sector, los cuales, ante el incumplimiento serán pasibles del inicio, tramitación y suspensión del Procedimiento de Ejecución Coactiva regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2008-JUS (en adelante, TUO de la LPEC) y el Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante Decreto Supremo N° 069-2003-JUS, ello con la finalidad de tener un Procedimiento de Ejecución Coactiva más eficiente para los fines públicos que pretende cautelar el MINSA.

### Finalidad

La formulación de la presente propuesta normativa tiene como finalidad pública, desincentivar las conductas infractoras de los administrados que se constituyen como agentes económicos de productos y servicios que tienen relación directa o indirecta con la salud de la población, de modo tal, que se busca lograr la eficacia de la potestad sancionadora, ejerciendo el "*ius puniendi*[2]" del Estado, propiciando a su vez, el cumplimiento estricto de la normativa en materia de salud, en aras de garantizar una mejor calidad de vida para la ciudadanía, toda vez que, en muchas ocasiones dichos mecanismos procesales resultan maliciosos por parte de los administrados, con fines dilatorios y con el objetivo de evadir el cumplimiento de sus obligaciones pendientes con la Administración Pública; así como, contar con mecanismos legales que eviten

MINISTERIO DE SALUD - Direcc. Gral. de Administración - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD - OFIC. RECORDS Y EJECUCIÓN COACTIVA - S. RODRIGUEZ

[1] El presente proyecto ha sido elaborado conforme lo establecido en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, así como en lo dispuesto en la Guía Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo, aprobado por la Resolución Directoral N° 002-2019-JUS/DGDNCR.

[2] Diccionario de la RAE. "*ius puniendi: Potestad del Estado para castigar mediante los dos sistemas represivos existentes en nuestro derecho: el derecho penal, que es aplicado por los jueces y tribunales, y el derecho administrativo sancionador, que es aplicado por la Administración.*".

continuar con los procedimientos de ejecución coactiva en los cuales, ya se ha dispuesto el deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria por haberse determinado la incobrabilidad, es decir, se han agotado las acciones de cobranza y esta ha devenido en infructuosa y/o han transcurrido más de diez (10) años desde el inicio de los procedimientos de ejecución coactiva, por lo que, continuar con los mismos significaría tener que contar con los recursos necesarios como personal, material, movilidad, entre otros. Finalmente, brinda una regulación especial al MINSA, como mecanismo de control de aquellos agentes que buscan evadir sus obligaciones, dado que ordena el otorgamiento de autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante, requerido por personas naturales o jurídicas, y cuyos accionistas, socios, asociados, directores o representantes legales hayan formado parte de una persona jurídica sancionada por infracciones a las normas de salud.

## I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

### 1.1. Identificación del problema público

El numeral 1 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que, la persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. Así como el concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

Asimismo, respecto de la salud, esta se constituye como un bien jurídico consagrado en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, el que establece, todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y de la comunidad, así como el deber de contribuir con su promoción y defensa.

Del mismo modo, el artículo 9 de la Constitución Política del Perú establece que: "*El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.*"; ello en concordancia con los numerales I y II del Título Preliminar de la Ley General de Salud, Ley N° 26842, los cuales establecen que: "*La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo*", y que "*La protección de la salud es de interés público. Por tanto, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla*", respectivamente. Por tal motivo, es una función primordial del Estado, garantizar que la ciudadanía en general tenga una salud publica accesible, cautelada y protegida en todos los términos que ello merece.

Por lo tanto, según lo establecido en el artículo 78 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA (en adelante, ROF del MINSA), la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (en adelante, DIGESA) es "*la Autoridad Nacional en Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental la cual comprende: i) calidad de agua para consumo humano, agua de uso poblacional y recreacional (playas y piscinas; características sanitarias de los Sistemas de abastecimiento y fuentes de agua para consumo humano, agua de uso poblacional y recreacional; aire (ruido); ii) juguetes y útiles de escritorio; iii) manejo de residuos*

MINISTERIO DE SALUD - Dirección Gral. de Administración - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD - DIRECCIÓN GENERAL DE INTELIGENCIA SANITARIA - S. RODRIGUEZ

*sólidos de establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y de los generados en campañas sanitarias; iv) cementerios; crematorios; traslado de cadáveres y restos humanos; exhumación, inhumación y cremación; así como en materia de Inocuidad Alimentaria la cual comprende: i) los alimentos y bebidas destinados al consumo humanos y ii) aditivos elaborados industrialmente de producción nacional o extranjera, con excepción de los alimentos pesqueros y acuícolas; así como las demás materias de competencia establecidas en la normatividad vigente en concordancia con las normas nacionales e internacionales*"; en tal sentido, cobra relevancia que la importancia de la DIGESA verse sobre garantizar bebidas y alimentos idóneos para el consumo humano, objetos manipulables para el ser humano que no sean tóxicos y una adecuada gestión de residuos sólidos que no perjudiquen la salud de la población como el eje fundamental de acceso a una salud pública de calidad.

Por otro lado, según el artículo 84 del ROF del MINSA, la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (en adelante, DIGEMID) es "*la autoridad técnico-normativa a nivel nacional y sectorial, responsable de proponer la regulación y normar dentro de su ámbito, así como evaluar, ejecutar, controlar, fiscalizar, supervisar, vigilar, auditar, certificar y acreditar en temas relacionados a lo establecido en la Ley N° 29459*". Al respecto es de precisar que la Ley N° 29459, Ley de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios, "*define y establece los principios, normas, criterios y exigencias básicas sobre los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios de uso en seres humanos, en concordancia con la Política Nacional de Salud y la Política Nacional de Medicamentos, las cuales deben ser consideradas por el Estado prioridades dentro del conjunto de políticas sociales que permitan un acceso oportuno, equitativo y con calidad a los servicios de salud*"; en tal sentido, cobra relevancia que la importancia de la DIGEMID esté relacionada con un adecuado acceso de insumos médicos y medicamentos idóneos en beneficio de todos los ciudadanos como el eje fundamental de acceso a una salud pública de calidad.

El artículo 251.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), establece que las sanciones administrativas tienen, entre otras, la finalidad de reparar la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados. También con ellas se dictan medidas correctivas conducentes a la reposición del estado alterado referido. Esta reparación, debe ser oportuna, pronta, sin mayores dilaciones de las que exigen la tramitación del procedimiento recursal o del procedimiento de ejecución forzosa o de cobranza coactiva –tratándose de sanciones de multa como un concepto de deuda no tributaria–, puesto que, entonces la potestad sancionadora y el poder coactivo se pueden tornar en ilusorios y por lo tanto, dar la sensación de que el incumplimiento de la normativa sanitaria es una cosa menor que no conlleva consecuencias o en todo caso se puede eludir a través de un abuso de acciones legales de carácter administrativo o en su defecto por el uso del proceso judicial, especialmente sí la norma otorga un carácter suspensivo a la sola presentación de una demanda, lo cual constituye una suerte de freno a la ejecución del acto administrativo de sanción, no sustentada en un acto procesal jurisdiccional emitida por la autoridad jurisdiccional competente.

En el escenario judicial, las Cortes Superiores afrontan un embalse de millones de expedientes. Sobre el particular, el documento del Poder Judicial denominado:

Estadísticas de la Función Jurisdiccional a Nivel Nacional. Periodo enero - diciembre 2024, página 16[3], nos muestran que **la carga procesal en dicho periodo era de 5'787,538 procesos principales que resulta de la suma de 3'570,862 procesos pendientes al 1 de enero del 2024 más el total de expedientes ingresados en dicho año de 2,216,676, por lo que, con los procesos resueltos de 2,142,286, la carga de expedientes se mantiene en la misma situación a inicios del año 2023.**

Esta situación demuestra que la conclusión de los procesos judiciales continuará demorando por la excesiva carga que tiene el Poder Judicial y, que, a pesar de los esfuerzos realizados, persiste dicha problemática.

**CUADRO N° 1**
**PODER JUDICIAL: CARGA PROCESAL Y PROCESOS RESUELTOS A NIVEL NACIONAL, POR TIPO DE PROCESO JUDICIAL (*)**
**Período: Enero - diciembre 2024**

Actualizado al 09 de febrero del 2025

| Tipo de Proceso Judicial | Carga Procesal | | | | | | Procesos Resueltos | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Pendientes al 01/01/2024 | % | Ingresados | % | Total | % | | |
| En Trámite | 1,030,691 | 28.9% | 1,721,662 | 77.7% | 2,752,353 | 47.6% | 1,829,971 | 85.4% |
| En Ejecución | 2,540,171 | 71.1% | 495,014 | 22.3% | 3,035,185 | 52.4% | 312,315 | 14.6% |
| **Total** | **3,570,862** | **100.0%** | **2,216,676** | **100.0%** | **5,787,538** | **100.0%** | **2,142,286** | **100.0%** |

Nota: La variable Ingresados no incluye los procesos provenientes de otra dependencia (redistribuciones, recusaciones, inhibiciones y otros).
Fuente: Sistema de Información Estadística del Poder Judicial (SIE-PJ).
Elaboración: Subgerencia de Estadística - Gerencia de Modernización, Planeamiento y Presupuesto.

(*) Extraído del documento estadísticas de la función jurisdiccional a nivel nacional

El MINSA tiene la competencia para supervisar, fiscalizar, sancionar y ejecutar coactivamente las sanciones por el incumplimiento a las normas de salud pública, bien jurídico que debe cautelar en supremacía de los derechos de los ciudadanos con respecto a fines individuales como puede ser el lucro de los agentes económicos en contra de condiciones favorables que garantizan la salud de la población. En los últimos años, **se han suscitado hechos como el caso de empresas que proveen alimentos a los niños de programas sociales, empresas farmacéuticas que buscan concertar precios, laboratorios que operan los productos, medicamentos e insumos médicos de mala calidad y otras que los reciclan inclusive, estos agentes económicos no cumplen con sus obligaciones y optan por cambiar de razón social o judicializar sus sanciones con fines evidentemente dilatorios**.

El sector salud viene atravesando diversa problemática por cuanto, existen normas permisivas hacia la evasión del cumplimiento de una obligación producto de la comisión de infracciones que, si bien es cierto la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y, la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, tienen el marco general a fin que la autoridad administrativa auto tutele el cumplimiento de sus actos administrativos, en otras palabras, la situación actual viene fomentando el incumplimiento de ciertas conductas infractoras en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos

[3] https://portalestadistico.pj.gob.pe/publicacion/estadisticas-jurisdiccionales-ene-dic-2024/#

hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente; por lo que, con el planteamiento de las propuestas normativas se estaría mitigando dichas conductas infractoras.

Por lo tanto, existe un evidente problema que merece una propuesta normativa que fomente el cumplimiento de las normas de salud pública y posicione al MINSA y su principio de autoridad en beneficio de la población.

## 1.2. Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

### 1.2.1. Sobre los delitos contra la salud pública

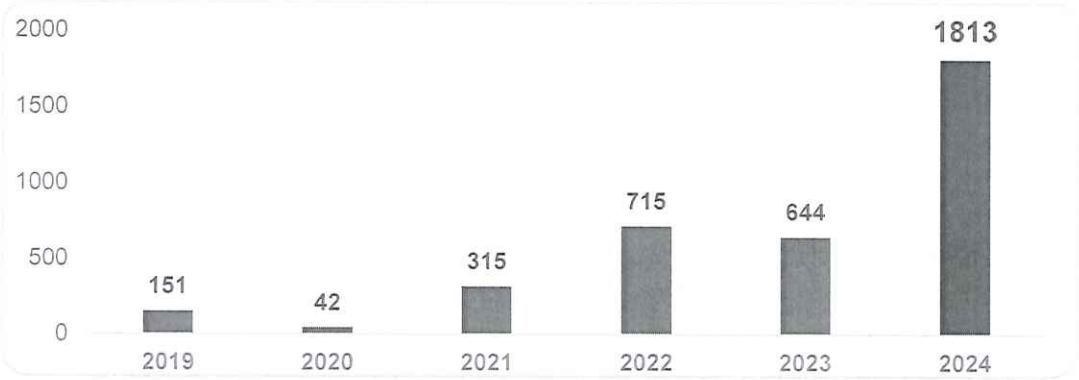
De acuerdo con el último reporte de la estadística de criminalidad[4] del Poder Judicial del Cuarto Trimestre del 2024, se observa que en la sección I "***Contaminación y Propagación***" los "***delitos contra la salud pública***" tipificados entre los artículos 286 al 295 del Código Penal, corresponden principalmente a:

i) Contaminación de aguas o sustancias destinadas al consumo;
ii) Adulteración de sustancias o bienes destinados a uso público;
iii) Comercialización o tráfico de productos nocivos;
iv) Producción, comercialización o tráfico ilícito de alimentos y otros productos destinados al uso o consumo humano;
v) Uso de productos tóxicos o peligrosos;
vi) Producción o comercialización de bebidas alcohólicas ilegales;
vii) Venta de medicinas adulteradas;
viii) Suministro infiel de medicamentos, productos farmacéuticos, dispositivos médicos o productos sanitarios;
ix) Falsificación, contaminación o adulteración de productos farmacéuticos, dispositivos médicos o productos sanitarios;
x) Comercialización de productos farmacéuticos, dispositivos médicos o productos sanitarios sin garantía de buen estado.

La importancia y relevancia de este tipo de delitos ha tenido un incremento significativo en la época post - pandemia, esto con mayor impacto en el 2022, puesto que, al haberse reanudado las actividades económicas de manera integral, éstas se vienen consolidando y, el sector salud no es ajeno a ello. Por tal motivo, en el siguiente gráfico extraído del "*Portal Estadístico del Poder Judicial - Estadísticas de la Criminalidad 2023-IV y 2024-IV*", se puede observar cómo se ha incrementado de manera significativa, el registro de personas con sentencia condenatoria registrada al IV trimestre del 2024, conforme a lo siguiente:

[4] https://portalestadistico.pj.gob.pe/publicacion/estadisticas-de-la-criminalidad-2024-iv/

**GRÁFICO N° 1**
**REGISTRO DE PERSONAS CON CONDENAS POR DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA (ARTÍCULOS 286 AL 295 DEL CÓDIGO PENAL)**




**Fuente:** Base de datos del Registro Nacional del Condenas – Poder Judicial
**Extraído:** Estadística de la Criminalidad 2019-2023 (2023-IV) – (**sólo 2019**) página 15[5]
Estadística de la Criminalidad 2020-2024 (2024-IV) – cuadro 2.3[6]

Como se puede observar, en el año 2019, antes de la pandemia provocada por el virus de la COVID - 19, los índices de este tipo de delitos era menor al 10% de lo registrado al 31 de diciembre de 2024 (**1,813 condenas**), toda vez que del 2021 al 2022 se duplicaron las condenas por este tipo de delitos y del 2023 al 2024 se triplicaron; en consecuencia, si bien es cierto que la Policía Nacional, el Ministerio Publico y el propio Poder Judicial, tienen la competencia de abordar este tipo de delitos efectuando el castigo correspondiente en el ámbito penal, es oportuno mencionar, que muchos de estos derivan de operativos, supervisiones, vigilancias y fiscalizaciones en conjunto que se realizan en coordinación con los órganos sancionadores del MINSA, por ende, existe cierta correlación entre el ilícito penal con el de índole administrativo, para lo cual, se vienen efectuando acciones de fiscalización e imposición de sanciones a las conductas infractoras, lo cual, no vendría siendo suficiente para desincentivar la comisión de las conductas infractoras por parte de los administrados.

Es por ello que, para entender los alcances del procedimiento de ejecución coactiva como un símil a las condenas y castigos penales, debemos tener en cuenta que, la Administración Pública goza de la potestad de autotutela, entendiéndose que esta la faculta inicialmente para declarar y/o determinar la existencia de una obligación a su favor y posteriormente, en caso la obligación no sea asumida, hacer efectivo su cumplimiento, esto es, ejecutarla a través del procedimiento de ejecución coactiva, conforme a lo regulado en el TUO de la LPEC.

Es importante señalar que, el objetivo de la imposición de una sanción pecuniaria denominada deuda no tributaria, entre otros, lo que busca es corregir las transgresiones de los administrados, desincentivar las conductas ilícitas indicadas anteriormente; y, a su vez, causar el efecto multiplicador de la facultad de fiscalización, sanción y ejecución de las deudas no tributarias, lo que implica un importante rol disuasorio de conductas infractoras de la normatividad a la salud.

MINISTERIO DE SALUD · Dirección Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD · DIRECCIÓN DE COBRANZAS Y EJECUCIÓN COACTIVA · S. RODRIGUEZ

[5] https://portalestadistico.pj.gob.pe/publicacion/estadisticas-de-la-criminalidad-2023-iv/
[6] https://portalestadistico.pj.gob.pe/publicacion/estadisticas-de-la-criminalidad-2024-iv/

Al respecto, el procedimiento de ejecución coactiva tiene por objeto garantizar la ejecución de las deudas no tributarias impuestas por los órganos sancionadores del MINSA, facultados por ley. Dicho de otro modo, a través del procedimiento de ejecución coactiva se habilita a la Administración Pública para ejecutar de manera forzosa, la satisfacción de las obligaciones, llegando, si es preciso, a la enajenación de los bienes del administrado (deudor obligado), a través de la disposición de medidas cautelares contempladas en el TUO de la LPEC.

### 1.2.2. Sobre el Procedimiento de Ejecución Coactiva

En términos generales, el procedimiento de ejecución coactiva representa, sin lugar a duda, una de las más intensas manifestaciones de las potestades que nuestro ordenamiento jurídico confiere a la Administración Pública para ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de requerir el auxilio de los órganos jurisdiccionales.

En ese sentido, el artículo 207 del TUO de la LPAG regula las medidas de ejecución forzosa, entre ellos la Ejecución Coactiva, para lo cual establece:

*"Artículo 207.- Medios de ejecución forzosa*

*207.1 La ejecución forzosa por la entidad se efectuará respetando siempre el principio de razonabilidad, por los siguientes medios:*

*a) **Ejecución coactiva***
*b) Ejecución subsidiaria*
*c) Multa coercitiva*
*d) Compulsión sobre las personas*

*207.2 Si fueran varios los medios de ejecución aplicables, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.*

*207.3 Si fuese necesario ingresar al domicilio o a la propiedad del afectado, deberá seguirse lo previsto por el inciso 9) del artículo 20 de la Constitución Política del Perú.".*

El TUO de la LPEC establece el marco legal de los actos de ejecución coactiva que corresponde a todas las entidades de la Administración Pública. Asimismo, constituye el marco legal que garantiza a los obligados al desarrollo de un debido procedimiento coactivo. En su artículo 3, señala que: *"El Ejecutor Coactivo es el titular del Procedimiento y ejerce, a nombre de la Entidad, las acciones de coerción para el Cumplimiento de la Obligación, de acuerdo con lo establecido en esta Ley. Su cargo es indelegable.".*

MINISTERIO DE SALUD - Dirección Gral. de Administración - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

Al respecto, en la citada norma se tiene de manera expresa que el Ejecutor Coactivo es quien ejerce a nombre de la entidad las acciones de coerción contempladas en la normativa legal vigente para el cobro de las acreencias a favor de la entidad a la que representa.

MINISTERIO DE SALUD - OFICINA DE COBRANZAS Y EJECUCIÓN COACTIVA - S. RODRIGUEZ

Respecto a los procedimientos coactivos, se señala que, *"Las entidades estatales que forman parte de la administración pública persiguen el cobro forzoso de las acreencias pecuniarias y otras obligaciones de derecho público,*

*independientemente de la voluntad del obligado, estando facultados para detraer del patrimonio jurídico de deudor bienes y derechos hasta la satisfacción de lo adeudado[7]".*

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

> *"La cobranza coactiva es una de las manifestaciones de la autotutela ejecutiva de la que gozan algunas entidades administrativas, por lo que estas se encuentran facultadas para ejecutar el cobro coactivo de deudas exigibles (sean tributarias o no). Tal como lo indicó este Tribunal Constitucional, en el fundamento 46 de la STC N° 0015-2005-AYTTC, la facultad de autotutela de la administración pública de ejecutar sus propias resoluciones - como sucede en el caso, del procedimiento de ejecución coactiva - se sustenta en los principios de presunción de legitimidad y de ejecución de las decisiones administrativas[8]"*

En este contexto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha desarrollado una Guía de Opiniones Jurídicas emitidas por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico sobre la aplicación del TUO de la LPAG, y señala:

> *"El Procedimiento de ejecución coactiva es el medio de ejecución forzosa más empleado por las entidades públicas para hacer cumplir los actos administrativos que emiten. La singularidad de este procedimiento estriba en que está destinado a dar cumplimiento forzado a obligaciones de dar, hacer o no hacer provenientes de relaciones jurídicas de derecho público (de carácter tributario o no tributario).*
>
> *En algunas situaciones no será posible satisfacer la deuda, a pesar de que el ejecutor coactivo haya realizado todas las acciones previstas en la Ley o, cuando no habiéndolas realizado, las circunstancias que se pretenden hagan presumir que la ejecución será infructuosa. Esto podría suceder, por ejemplo, cuando no fuera posible requerir la cobranza al deudor por no contar con información sobre su domicilio, o_tratándose de una deuda cuya ejecución resulte demasiado oneroso con relación al monto de la deuda".*

Del mismo, la consulta jurídica N° (CJ) 002-2014-JUS-DGD del Ministerio de Justicia, respecto de la potestad de autotutela administrativa señala que:

> *"(...)*
> *10. La potestad de autotutela concedida a la Administración Pública se justifica en la necesidad de cumplir los cometidos públicos y gestionar los servicios públicos de manera expeditiva y eficaz. La doctrina sostiene que la potestad de autotutela este integrada por dos privilegios, estos son: la **ejecutividad** y la **ejecutoriedad** de los actos administrativos.*
>
> *11. El primero indica que, **los actos administrativos se presumen válidos y son inmediatamente ejecutivos, es decir, despliegan de inmediatos sus efectos y son de obligatorio cumplimiento para los administrados**, sin necesidad que su validez sea declarada previamente por los Tribunales. El Segundo implica que la Administración puede ejecutar, por sus propios medios, los actos administrativos que no sean voluntariamente cumplidos por sus destinatarios sin necesidad de acudir a los tribunales. (...)".*

MINISTERIO DE SALUD - Dirección Gral. de Administración - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD - OFC. DE COBRANZAS Y EJECUCIÓN COACTIVA - S. RODRIGUEZ

[7] DANOS ORDOÑEZ, Jorge y Zegarra Valdivia, Diego. El Procedimiento de ejecución coactiva. Lima, Gaceta Jurídica Editores S.R.L. 1999, p. 14.
[8] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 06269-2007-PA/TC.

Debe tenerse presente que los actos administrativos que imponen sanciones por la comisión de infracciones contra las normas de salud, buscan garantizar que los bienes jurídicos de la sociedad sean garantistas, por lo que la normativa no atenta contra los derechos de los individuos puesto que les brinda la posibilidad de acudir a las instancias correspondientes; no obstante, las medidas son ampliamente disuasorios para los fines de la salud que el Ministerio busca garantizar.

En ese sentido, la presente propuesta normativa versa sobre los siguientes aspectos, los cuales serán desarrollados y sustentados a continuación:

1. Respecto a la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva por la interposición de la demanda contencioso administrativa o de revisión judicial.
2. Respecto de la prescripción del procedimiento de ejecución coactiva del MINSA.
3. Respecto al deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria en ejecución coactiva como conclusión de los procedimientos de ejecución coactiva en el MINSA.
4. Respecto de una regulación especial para el otorgamiento o denegatoria de autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante en el MINSA.

#### 1.2.2.1. Respecto a la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva por la interposición de la demanda contencioso administrativa o de revisión judicial

Nuestro ordenamiento en materia coactiva ha previsto en el artículo 16 del TUO de la LPEC las causales de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva respecto a obligaciones no tributarias, para lo cual señala que, ***una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva*** no podrá ser suspendido por ninguna autoridad administrativa o política, salvo por el mismo Ejecutor Coactivo y cuando se presenten los siguientes supuestos:

> *"**Artículo 16.- Suspensión del procedimiento.***
> *16.1 Ninguna autoridad administrativa o política podrá suspender el Procedimiento, con excepción del ejecutor que deberá hacerlo, bajo responsabilidad, cuando:*
> *(...)*
> ***e) Se encuentre en trámite o pendiente de vencimiento el plazo para la presentación del recurso administrativo de reconsideración, apelación, revisión o demanda contencioso-administrativa presentada dentro del plazo establecido por ley contra el acto administrativo que sirve de título para la ejecución, o contra el acto administrativo que determine la responsabilidad solidaria en el supuesto contemplado en el artículo 18, numeral 18.3, de la presente Ley;***
> *(...)".*

Adicionalmente, en el numeral 16.2 del TUO de la LPEC, establece disposiciones específicas con relación a la suspensión cuando se encuentra en curso una demanda contencioso administrativa y a la sola presentación de la demanda de revisión judicial:

> *"16.2 Adicionalmente, el procedimiento de ejecución coactiva deberá suspenderse, bajo responsabilidad, cuando exista mandato emitido por el Poder Judicial en el curso de un proceso de amparo o contencioso administrativo, o cuando se dicte medida cautelar dentro o fuera del proceso contencioso administrativo. En tales casos, la suspensión del procedimiento deberá producirse dentro del día hábil siguiente a la notificación del*

*mandato judicial y/o medida cautelar o de la puesta en conocimiento de la misma por el ejecutado o por tercero encargado de la retención, en este último caso, mediante escrito adjuntando copia del mandato o medida cautelar y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 23 de la presente Ley en lo referido a la demanda de revisión judicial.".*

Por otro lado, el artículo 23 del TUO de la LPEC, establece que el procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso de revisión judicial, disponiéndose en su numeral 23.3 que:

*"La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento del Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5, de la presente Ley."*

Ahora bien, tenemos en este extremo la demanda contencioso administrativa y la de revisión judicial del proceso de ejecución coactiva, ambas son interpuestas ante el Poder Judicial; sin embargo, se diferencian en que ***la demanda contencioso administrativa*** tiene como finalidad la revisión de la validez del acto administrativo que sirve de título de ejecución al procedimiento de ejecución coactiva, mientras que, ***la demanda de revisión judicial*** tiene por finalidad, revisar si para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva, el Ejecutor Coactivo ha respetado el debido proceso.

Del mismo modo, en ambos casos, la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva implica también que, se ordene el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieran trabado durante el trámite de este.

Por lo tanto, para los infractores a la normatividad de salud, les resulta más beneficioso incurrir en actos sancionables, pues con la presentación de la demanda contencioso administrativa o la de revisión judicial, el transcurso del tiempo (demora) en el proceso judicial les habilita la posibilidad de disponer de sus bienes, fondos y/u otros, lo que entorpecería la cobranza vía ejecución coactiva.

Adicionalmente, se debe tener en consideración que el proceso de ejecución coactiva se caracteriza por la inmediatez en su ejecución, y las actuaciones de algunos administrados solo se efectúan con la finalidad de evadir el cumplimiento de sus obligaciones, y así verse beneficiados con el transcurso del tiempo, sumado a la carga procesal del Poder Judicial.

Esta afirmación es ratificada mediante el Oficio N° 5518-2012-SG-CS-PJ, dirigida por el Presidente del Poder Judicial al Presidente del Congreso, respecto de la última modificación efectuada en el TUO de la LPEC, el cual manifiesta:

*"Un ordenamiento jurídico no solo debe ser respetuoso de los derechos de los ciudadanos y en especial de los sujetos involucrados en un procedimiento administrativo, a quienes se les debe premunir de los elementos necesario para la adecuada defensa de sus derechos, también es necesario tener en cuenta que esos ciudadanos (y los sujetos inmersos en un procedimiento administrativo) no puede hacer uso de los mecanismos legales vigentes de forma abusiva. Con el solo objeto de beneficiarse con los defectos de la ley o en la demora en la resolución de eso conflictos, lo que conlleva*

*a afectar gravemente no solo la actividad de la administración, sino esencialmente los intereses públicos como la seguridad, el orden público, el derecho a vivir en un ambiente sano, la protección de la integridad de los menores de edad, **la salud**, etc.".*

*"Siendo así, se hace necesario replantear el marco normativo que se tiene en la actualidad respecto a la impugnación judicial de las actuaciones del procedimiento de ejecución coactiva, pues se ha detectado una multiplicidad de casos donde se usa este mecanismo con el sólo objetivo de paralizar las ejecuciones coactivas, pese a que los impugnantes saben del poco o nulo éxito que tendrán con la interposición de esas demandas".*

En ese orden de hechos, la demora en la tramitación de los expedientes judiciales, no se condice con la finalidad reparatoria inmediata de la situación alterada que tiene la deuda no tributaria determinada en el procedimiento sancionador y como medio protector de la salud pública, siendo que en este escenario, la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva o de ejecución forzosa, por lo que, la sola interposición de la demanda que si bien tiene sustento en un mandato legal, beneficia al administrado y a en su calidad de justiciable (demandante); ***sin embargo, puede perjudicar la salud de las personas dado que los actos administrativos de sanción y las disposiciones correctivas dictadas por la autoridad administrativa quedan suspendidas a las resultas del proceso judicial que en el mejor de los casos ha de resolverse en un año o más,*** siendo que esta suspensión (si bien legal) **no obedece a una política de cautela de la salud pública.**

***Sobre la Demanda Contencioso Administrativa***

Es importante señalar que, un proceso judicial por interposición de demanda contencioso administrativa, dura aproximadamente entre cuatro (04) a cinco (05) años hasta la casación en la Corte Suprema de Justicia, tiempo suficiente para que la probabilidad de ejecutar el cumplimiento de las obligaciones disminuya considerablemente; dado que, por ejemplo, los obligados pueden ingresar a un proceso de disolución, liquidación, extinción o quiebra, o por el transcurso del tiempo, puedan ocultar o transferir su patrimonio para evitar que se dispongan contra ellos, medidas cautelares que los obligue a cumplir con sus obligaciones; esta situación, genera ineficacia de la ejecutoriedad de los actos administrativos de la potestad sancionadora del MINSA, como el órgano rector en materia de salud a nivel nacional, cuyo fin supremo es salvaguardar dicha finalidad pública.

A la problemática respecto al plazo promedio de duración de un proceso contencioso administrativo, hay que agregar que, el TUO de la LPEC no ha considerado que, el acto administrativo cuestionado en sede judicial, previamente ya ha causado estado en sede administrativa y, por tanto, constituye una obligación exigible coactivamente, por lo que la admisión o trámite de la demanda no debería impedir la vigencia, ni la ejecución del acto administrativo, conforme lo ha previsto el artículo 24[9] del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS.

[9] "Artículo 24.- Efecto de la Admisión de la demanda. La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

***Sobre la Demanda de Revisión Judicial***

Por su parte, respecto a la demanda de revisión judicial, si bien es cierto que transcurridos los sesenta (60) días hábiles contabilizados desde su presentación y sin que el órgano jurisdiccional emita sentencia, el TUO de la LPEC y su Reglamento, habilita al ejecutor coactivo disponga el reinicio del procedimiento de ejecución coactiva, también lo es que, en la práctica, transcurrido dicho plazo y una vez reiniciado el procedimiento, no impide que los administrados pueden presentar nuevas demandas de revisión judicial y lograr nuevamente la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, **tantas veces, como demandas se hayan presentado**, con lo cual, la entidad ve limitado su actuar a través de la ineficacia de la ejecutoriedad de los actos administrativos de la potestad sancionadora del MINSA.

En otras palabras, la actual regulación contiene un vacío legal ya que no impide que los administrados presenten sucesivas demandas de revisión judicial respecto de un mismo procedimiento, procesos judiciales que tienen como finalidad principal suspender indeterminadamente el procedimiento de ejecución coactiva, puesto que con la sola presentación de la demanda, conforme lo establece el TUO de la LPEC, el Ejecutor Coactivo, deberá suspender el procedimiento y, además, al levantamiento de los embargos trabados, sin importar el resultado de la calificación de la demanda, generando un perjuicio a la Administración Pública al hacer ineficaz su potestad sancionadora y el cumplimiento de una obligación derivada de esta.

Sin embargo, el artículo IV del TUO de la LPAG, señala que "El *procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:* ***.... 1.8 La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.***

MINISTERIO DE SALUD · Dirección Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL
R. MENACHO M.

En este contexto, el artículo 56 de la precitada norma, prescribe que los administrados, así como, quienes participen en el procedimiento, tienen los siguientes deberes generales: "*Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes,* ***de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo, afectar el principio de conducta procedimental"***.

MINISTERIO DE SALUD · DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA Y DEFENSA JUDICIAL
S. RODRIGUEZ

Es así como, es posible solicitar la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva por interposición de la demanda de revisión judicial de manera recurrente, por más de dos (2) veces, bajo los mismos argumentos, pese a que ya fue declarada infundada o improcedente previamente; por lo tanto, su uso se realiza como mecanismo de defensa, lo cual estaría atentando el principio de conducta procedimental que debe respetar todo partícipe del procedimiento; por lo que corresponde, a fin de desvirtuar dicha situación, que el recurrente acredite la conclusión de uno de los procedimientos ante el Poder Judicial.

Por tal problemática expuesta, desde el punto de vista de las entidades de la Administración Pública, se cuenta con un marco normativo que asegura el derecho a la tutela jurisdiccional de los administrados; sin embargo, el mismo no contiene límites al ejercicio abusivo que se viene dando de ese derecho, generando que la propia entidad se vea desprotegida, dificultándole que haga su labor y permitiendo que sea ineficaz sus acciones fiscalización, sanción y ejecución de la potestad sancionadora. De este modo, la facultad de autotutela de la que gozan las entidades de la Administración Pública se desnaturaliza, no pudiendo así cumplir con su finalidad.

Ha sido tal la gravedad del caso que, en su oportunidad se presentaron siete (7) proyectos de ley que proponían modificar el numeral 23.3 del artículo 23 del TUO de la LPEC [10], las mismas que, acumuladas, fueron materia del Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, en cuya conclusión se recomendó por mayoría, su aprobación. Con posterioridad, fue publicada la Ley N° 30185 que modifica el numeral 23.3 del artículo 23 del TUO de la LPEC en el sentido que precisó lo siguiente:

> *"La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva, únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5 de la presente Ley".*

Esta modificación constituyó un avance que solucionó en parte el problema; no obstante, quedó pendiente en agenda, afrontar el abuso de la revisión judicial en el caso de obligaciones de dar.

Es por ello que mediante Proyecto de Ley N° 01090/2016-GL, la Municipalidad de San Isidro propuso también la modificación del numeral 23.3 del artículo 23 del TUO de la LPEC, a fin de permitir que se mantengan vigentes las medidas cautelares trabadas durante el procedimiento de ejecución coactiva, hasta la conclusión del proceso de revisión judicial, o que en su defecto, se proceda a su levantamiento siempre y cuando se haya presentado alguna garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones de dar, buscando además que, la exigencia sea aplicable o extensiva a todas las entidades públicas sin excepción.

Dicho proyecto fue derivado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, siendo que el Predictamen de la Comisión Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, correspondiente al periodo anual de sesiones 2017-2018, de fecha de abril de 2018[11], fue remitido al Colegio Abogados de Lima, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Economía y Finanzas, quienes emitieron opinión favorable sobre la pertinencia de dicho proyecto; sin embargo, de la revisión de la ficha de seguimiento del Expediente Virtual Parlamentario[4] se verificó que, con fecha 17 de marzo de 2017, fue remitido a la Comisión Justicia y Derechos Humanos sin que se prosiga con el trámite correspondiente para su aprobación.

---

[10] Tomado del Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, recaído en los Proyectos de Ley 336-2011-CR, 1039/2011-GL, 1525/2011PJ, 1586-2012-CR, 2356/2012-CR, 2497/2012-CR y 2577/2013-CR con un texto sustitutorio por el que se propone modificar el numeral 23.3 del artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

[11] http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Justicia_y_Derechos/files/predictamenes_20172018/pd_pl_1090_2016_gl_procedimiento_de_ejecuci%C3%B3n_coactiva.pdf.

En tal sentido, al encontrase reguladas actualmente las causales de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva bajo lo dispuesto en el TUO de la LPEC, el MINSA viene aplicando dicho marco general para el trámite de sus procedimientos; sin embargo, debido a las problemáticas expuestas, resulta necesario contar con un régimen especial respecto a la ejecutoriedad de los actos administrativos que emitan con respecto a las sanciones administrativas que tienen como finalidad la cautela de un derecho público de régimen general, el cual es la salud de todos los peruanos.

Sin perjuicio de ello, la propuesta normativa no impedirá que un administrado pueda plantear una demanda contenciosa administrativa y/o una demanda de revisión judicial, y con ello lograr la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, no obstante, y en salvaguarda de la afectación o el daño irreparable a sus derechos, previamente deberá garantizar la obligación con un título valor como es el caso de la carta fianza con la finalidad que el Ejecutor Coactivo disponga tal suspensión invocada por el solicitante. Asimismo, lo que la propuesta pretende es proteger a los ciudadanos, potenciando el actuar del MINSA a fin que los infractores no sigan obteniendo beneficios ilícitos en perjuicio de la salud pública y a su vez que se garantice el cumplimiento de sus acreencias como medida de castigo ante la comisión de una infracción a las normas de salud.

Cabe precisar que, dicha propuesta no es ajena a nuestro sistema jurídico, toda vez que diversas entidades de la Administración Pública cuentan con una regulación especial al respecto, las mismas que les permite garantizar sus potestades sancionadoras mediante el procedimiento de ejecución coactiva, durante la tramitación de la demanda contencioso-administrativa o de revisión judicial.

Como ejemplo, citamos los siguientes:

***Sobre antecedentes de la presente propuesta normativa en otras instituciones***

**INDECOPI**

**Artículo 19 del Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI:**

*"**Artículo 19.- Ejecutividad y ejecutoriedad de las resoluciones del Tribunal***

*19.1 La impugnación de las resoluciones de primera instancia suspende la ejecución de éstas, salvo en los casos de imposición de medidas de defensa comercial o cuando el órgano que expidió el acto que se impugna haya determinado lo contrario.*

*19.2 Las resoluciones emitidas por las Salas del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual se ejecutarán inmediatamente, sin perjuicio de que el interesado presente la demanda judicial correspondiente. La ejecución forzosa se realiza a través de la Ejecutoría Coactiva del INDECOPI con sujeción a las normas vigentes.*

*19.3 Cuando una Sala del Tribunal emita una resolución que imponga, o confirme parcial o totalmente la determinación de una obligación susceptible de ejecución coactiva, la impugnación de dicha resolución ante el Poder Judicial a través del proceso contencioso administrativo suspenderá el correspondiente procedimiento de ejecución coactiva solamente si el cumplimiento de dicha obligación es garantizado mediante carta fianza, conforme con lo establecido en el reglamento de la presente Ley.*

*19.4 En aquellos casos en los que se someta a revisión del órgano judicial competente la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva mediante demanda de revisión judicial, la ejecución coactiva sólo será suspendida si el cumplimiento de la obligación es garantizado mediante carta fianza, la que debe cumplir iguales requisitos a los señalados en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, aprobado por Decreto Supremo núm. 009-2009-PCM."*

**OEFA**

**Artículo 20-A de la Ley N° 30011, la misma que modificó la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA):**

***"Artículo 20-A.- Ejecutoriedad de las resoluciones del OEFA***

*La sola presentación de una demanda contencioso-administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).*

*Sin perjuicio de los requisitos y demás regulaciones establecidas en el Código Procesal Civil en materia de medidas cautelares, cuando el administrado, en cualquier tipo de proceso judicial, solicite una medida cautelar que tenga por objeto suspender o dejar sin efecto las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas, incluso aquellas dictadas dentro del procedimiento de ejecución coactiva o que tengan por objeto limitar cualquiera de las facultades del OEFA previstas en la presente Ley y normas complementarias, son de aplicación las siguientes reglas:*
*a) Para admitir a trámite las medidas cautelares, los administrados deben cumplir con presentar una contracautela de naturaleza personal o real. En ningún caso el juez puede aceptar como contracautela la caución juratoria.*
*b) Si se ofrece contracautela de naturaleza personal, esta debe consistir en una carta fianza bancaria o financiera a nombre del OEFA, de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, otorgada por una entidad de primer orden supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.*
*c) Dicha garantía debe tener una vigencia de doce meses renovables y ser emitida por el importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.*

MINISTERIO DE SALUD Dirección General de Administración DIRECCIÓN GENERAL R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD OFIC. RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN DOCUMENTARIA S. RODRIGUEZ

*d) La carta fianza debe ser renovada y actualizada, en tanto se mantenga vigente la medida cautelar, dentro de los veinte días hábiles previos a su vencimiento, de acuerdo al monto de la deuda acumulada a la fecha de su renovación. En caso de que no se renueve la carta fianza o no se actualice su importe en el plazo antes indicado, el juez procede a su ejecución inmediata.*

*e) Si se ofrece contracautela real, esta debe ser de primer rango y cubrir el íntegro del importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.*

*f) El OEFA se encuentra facultado para solicitar a la autoridad judicial que se varíe la contracautela, en caso de que esta haya devenido en insuficiente con relación al monto concedido por la generación de intereses. El juez debe disponer que el solicitante cumpla con la adecuación de la contracautela ofrecida.*

*g) En aquellos casos en los que se someta a revisión del órgano judicial competente la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva mediante demanda de revisión judicial regulada en la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, la ejecución coactiva solo es suspendida si el cumplimiento de la obligación es garantizado mediante contracautela, la que debe cumplir con iguales requisitos a los señalados en los incisos precedentes."*

**SUNAFIL**

**Artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 044-2019, el mismo que incorporó el artículo 51 a la Ley N° 28806, Ley General de Inscripción del Trabajo (SUNAFIL):**

***"Artículo 51.- Ejecutoriedad de las resoluciones de la Autoridad de Inspección del Trabajo***

*La sola presentación de una demanda contencioso administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa o aquellas emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Sistema de Inspección del Trabajo, salvo resolución judicial que disponga lo contrario."*

Al respecto, debe indicarse que, a la fecha no existe sentencia expedida por el Tribunal Constitucional, mediante la cual se declare la inconstitucionalidad de las normas antes señaladas.

**MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN**

**Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1393. Incorpórese el artículo 78-A a la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, en los siguientes términos:**

***"Artículo 78-A.- Ejecutoriedad de las resoluciones sancionadoras pecuniarias del Ministerio de la Producción***

*1. La sola presentación de una demanda contencioso-administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas pecuniarias emitidas por el Ministerio de la Producción en materia de pesca.".*

***Sobre la carta fianza***

Conforme a lo establecido en el artículo 1868 del Código Civil, "*Por la fianza, el fiador se obliga frente al acreedor a cumplir determinada prestación, en garantía de una obligación ajena, si ésta no es cumplida por el deudor. La fianza puede constituirse no sólo en favor del deudor sino de otro fiador.*" Asimismo, la excusión es el derecho o beneficio de los fiadores para no ser compelidos, por regla general, al pago mientras tenga bienes suficientes el obligado principal o preferente, por lo tanto, al no contar con este beneficio, el fiador que garantice la obligación a través de la carta fianza, deberá disponer de los bienes dinerarios al acreedor.

Respecto de ello, el numeral 23.4 del artículo 24 del TUO de la LPEC, establece que, en caso se mantenga la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, el obligado deberá presentar dentro del proceso judicial, la "*(...) póliza de caución, carta fianza irrevocable, incondicional y de ejecución inmediata, emitida por un Banco local de primer orden a nombre de la entidad acreedora por el importe de la obligación renovable cada seis (6) meses; o efectúe la consignación del monto exigido ante el Banco de la Nación, a nombre del Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces. La ejecución de la póliza de caución, carta fianza o la entrega al Ejecutor Coactivo de los fondos consignados sólo procederá cuando medie orden judicial expresa*".

Al respecto, según Bozzi[12], señala que es un "*contrato de mandato irrevocable porque es conferido en interés del tercero beneficiario (artículo 1723, del Código Civil Italiano) con el cual la parte deudora del contrato base encarga, contra el pago de una comisión a un banco de otorgar una garantía autónoma y directa a favor del acreedor (beneficiario).*"; por lo tanto, resulta viable que la carta fianza constituya un instrumento que garantice el cumplimiento de una obligación, como sería en el caso de aquellos que se presenten en el procedimiento de ejecución coactiva a favor del MINSA, lo cual, permitirá que se cumpla el mandato de la entidad -máxime si esta corresponde a actos administrativos derivados por infracciones en contra de las normas de la salud- por lo que su aplicación implicará que se disuada ciertas conductas que el Estado debe garantizar.

En este sentido, el artículo 35 del Decreto Supremo N° 009-2009-PCM, Decreto Supremo que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del INDECOPI, la impugnación en sede judicial de las resoluciones del INDECOPI o la revisión judicial del procedimiento de ejecución coactiva, sólo suspenden la ejecución coactiva, cuando el interesado lo solicite por escrito ante el Ejecutor Coactivo del INDECOPI, adjuntando el cargo de presentación de la demanda interpuesta en el plazo legal y el ejemplar original de la carta fianza a la que se refiere el artículo 19 de la Ley de Organización y Funciones del INDECOPI aprobada por Decreto

[12] BOZZI, Giussepe, OP. Cit,. Pp 36-37. El artículo 1723 del Código Civil Italiano citado por Bozzi se refiere al mandato de irrevocabilidad.

Legislativo N° 1033. La vigencia de la carta fianza es condición indispensable para mantener suspendido el procedimiento coactivo; normativa concordante a la presente propuesta dentro de la LOF del MINSA.

Del mismo modo, en el artículo 20A de la Ley N° 30011, la misma que modificó la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se contempló un marco normativo ejecutivo, de modo tal, que la regulación de la contracautela si en caso el Poder Judicial dispusiera una medida cautelar en favor del obligado, resulta ser una regulación más eficiente, por cuanto, la garantía es administrada por el Poder Judicial, con lo cual, queda garantizada la eficacia dela medida, por lo tanto, corresponde adoptar el texto normativo del OEFA para aplicarlo, con sus matices, en el sector salud.

Para mayor precisión, en concordancia con el artículo 159 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, en caso de los procedimientos judiciales, si se ofrece una contracautela, "*(...) esta deberá consistir en una carta fianza bancaria o financiera, con una vigencia de doce (12) meses prorrogables (...)*", por tanto, la legislación ha establecido un precedente similar a la presente propuesta, el cual, puede ser acogido para la propuesta normativa.

Por tal motivo, el uso indiscriminado en la presentación de demandas judiciales para suspender el procedimiento de ejecución coactiva del Ministerio de Salud es solo con la intención de evadir el pago de las obligaciones impuestas por los órganos sancionadores, esta situación ya fue advertida en su momento por - el Presidente del Poder Judicial - mediante el Oficio N° 5518-2012-SG-CS-PJ, dirigida al Presidente del Congreso, respecto a la última modificación que ya se había efectuado en el TUO de la LPEC, el cual manifiesta lo siguiente:

> *"Un ordenamiento jurídico no solo debe ser respetuoso de los derechos de los ciudadanos y en especial de los sujetos involucrados en un procedimiento administrativo, a quienes se les debe premunir de los elementos necesario para la adecuada defensa de sus derechos, también es necesario tener en cuenta que esos ciudadanos (y los sujetos inmersos en un procedimiento administrativo) no puede hacer uso de los mecanismos legales vigentes de forma abusiva. Con el solo objeto de beneficiarse con los defectos de la ley o en la demora en la resolución de eso conflictos, lo que conlleva a afectar gravemente no solo la actividad de la administración, sino esencialmente los intereses públicos como la seguridad, el orden público, el derecho a vivir en un ambiente sano, la protección de la integridad de los menores de edad, **la salud**, etc.".*
>
> *"Siendo así, se hace necesario replantear el marco normativo que se tiene en la actualidad respecto a la impugnación judicial de las actuaciones del procedimiento de ejecución coactiva, pues se ha detectado una multiplicidad de casos donde se usa este mecanismo con el sólo objetivo de paralizar las ejecuciones coactivas, pese a que los impugnantes saben del poco o nulo éxito que tendrán con la interposición de esas demandas".*

En ese sentido, para solicitar que se suspenda el procedimiento de ejecución coactiva, la garantía de una carta fianza traería que los obligados garanticen el pago de las deudas no tributarias y disminuiría el uso indiscriminado de demandas judiciales que como bien señala el Presidente del Poder Judicial, los impugnantes saben del poco o nulo éxito de sus demandas.

**Propuesta Normativa:**

*"6.1. El Ministerio de Salud en aplicación de su potestad para exigir coactivamente el pago de una deuda no tributaria, solo suspende los procedimientos de ejecución coactiva respecto de los cuales el deudor u obligado, en cualquier tipo de proceso judicial, garantice el pago de dicha deuda no tributaria mediante carta fianza de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, con vigencia de doce (12) meses, por el importe total de la obligación, emitida y entregada a nombre del "Ministerio de Salud", por una entidad bancaria supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), debiendo renovarse antes de su vencimiento.".*

### 1.2.2.2. Respecto de la prescripción del procedimiento de ejecución coactiva del MINSA

El artículo 16 del TUO de la LPEC enumera las causales de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva respecto a obligaciones no tributarias, para lo cual señala que, ***una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva*** no podrá ser suspendido por ninguna autoridad administrativa o política, salvo por el mismo Ejecutor Coactivo y cuando se presenten los siguientes supuestos:

> *"**Artículo 16.- Suspensión del procedimiento.***
>
> *16.1 Ninguna autoridad administrativa o política podrá suspender el Procedimiento, con excepción del ejecutor que deberá hacerlo, bajo responsabilidad, cuando:*
> *(...)*
> ***b) La deuda u obligación esté prescrita;***
> *(...)".*

Por lo tanto, las causales de suspensión del procedimiento coactivo se encuentran establecidas y previstas en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, respecto a la prescripción no se ha establecido el plazo que debe transcurrir un procedimiento de ejecución coactiva para que opere la misma.

A manera de ilustración, es importante señalar, que la prescripción es un instituto jurídico por el cual, el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de la acción, mas no del derecho.

Al respecto, el administrativista MORON URBINA Juan Carlos en sus Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General señala: "*Por ello la prescripción puede ser otorgado por el administrado como medio de defensa en el procedimiento de ejecución forzosa, ante lo cual no corresponderá que la autoridad administrativa recurra a una etapa probatoria, forme incidentes o pida un acto de instrucción, bastara con la sola verificación del vencimiento del plazo de prescripción para que la autoridad se pronuncie estimando o desestimando lo alegado por el administrado*"

El artículo 253 del TUO de la LPAG señala:

> ***"Artículo 253.- Prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas.***
>
> *1. La facultad de la autoridad para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de las multas impuestas por la comisión de una infracción administrativa **prescribe en el***

***plazo que establezcan las leyes especiales***. *En caso de no estar determinado, la prescripción se produce al término de dos (2) años computados a partir de la fecha en que se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias:*

*a) Que el acto administrativo mediante el cual se impuso la multa, o aquel que puso fin a la vía administrativa, quedó firme.*
*b) Que el proceso contencioso administrativo destinado a la impugnación del acto mediante el cual se impuso la multa haya concluido con carácter de cosa juzgada en forma desfavorable para el administrado.*

*2. El cómputo del plazo de prescripción se suspende en los siguientes supuestos:*

*a) Con la iniciación del procedimiento de ejecución forzosa, conforme a los mecanismos contemplados en el artículo 207, según corresponda. Dicho cómputo debe reanudarse inmediatamente en caso que se configure alguno de los supuestos de suspensión del procedimiento de ejecución forzosa que contemple el ordenamiento vigente y/o se produzca cualquier causal que determine la paralización del procedimiento por más de veinticinco (25) días hábiles.*
*b) Con la presentación de la demanda de revisión judicial del procedimiento de ejecución forzosa o cualquier otra disposición judicial que suspenda la ejecución forzosa, conforme al ordenamiento vigente. La suspensión del cómputo opera hasta la notificación de la resolución que declara concluido el proceso con calidad de cosa juzgada en forma desfavorable al administrado.*
*(...)".*

Como se puede observar, respecto del procedimiento de ejecución coactiva en su normativa especial, no ha establecido cual es el plazo de prescripción del procedimiento de ejecución coactiva en la cobranza de las deudas no tributarias que se encuentran siendo ejecutadas; sin embargo, de la lectura del artículo 253 del TUO de la LPAG, se observa una distinción respecto del cómputo de plazo de la prescripción respecto a lo siguiente:

**CUADRO N° 2**
**COMPARACIÓN DE PLAZOS**

| El plazo de prescripción ***para exigir el cumplimiento vía la ejecución forzosa.*** | El plazo de prescripción ***una vez iniciado el procedimiento vía ejecución coactiva***. |
|---|---|
| **2 Años**<br>Artículo 253 del TUO de la LPAG | **No se encuentra establecido** |

Es necesario señalar, que el artículo 253 del TUO de la LPAG, respecto de la prescripción de las multas impuestas, está referido a materia ***sancionadora*** (Título IV, Capítulo III del TUO de la LPAG), siendo que, un procedimiento de ejecución coactiva no es un procedimiento sancionador, sino en estricto, un ***medio de ejecución de resoluciones*** (Título II, Capítulo IX del TUO de la LPAG).

De la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272, que modificó el TUO de la LPAG, específicamente en los numerales I.8.3 e I.11.3.3.3, respecto del plazo en años de la pérdida de ejecutoriedad y el plazo de la prescripción de la exigibilidad de la deuda no tributaria por concepto de multa, respectivamente, no se encuentra un sustento para haberse establecido que dichos plazos correspondan a dos (2) años, toda vez que, antes de esta modificación el plazo de la pérdida de ejecutoriedad era de cinco (5) años, no encontrándose también el sustento de este último plazo en la exposición de motivos de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Es por esa razón, que el procedimiento de ejecución coactiva, al regirse por una ley especial, TUO de la LPEC, requiere la incorporación del plazo de prescripción de las deudas u obligaciones no tributarias que se encuentren siendo cobradas vía ejecución coactiva; por lo que, la presente incorporación tiene como objetivo establecer el plazo que debe transcurrir para que opere la prescripción en los procedimientos de ejecución coactiva de obligaciones no tributarias, una vez iniciada su cobranza vía coactiva; porque respecto al plazo para su ejecución se encuentra contemplado en el artículo 253 del TUO de la LPAG.

En ese orden de hechos, ha quedado demostrado que el TUO de la LPAG, y el TUO de la LPEC, no han regulado el plazo de prescripción de los procedimientos de ejecución coactiva, solo se ha regulado el plazo en materia sancionadora más no de ejecución; por ende, existe la necesidad de establecer el plazo de prescripción una vez iniciada la cobranza vía ejecución coactiva por la Ejecutoría Coactiva del MINSA.

Asimismo, en la legislación de los tributos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 45 numeral 2 del literal f) del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, el plazo de prescripción de la acción para exigir el pago de la obligación tributaria se interrumpe por "*(...) la notificación del requerimiento de pago de la deuda tributaria que se encuentre en cobranza coactiva y por* ***cualquier otro acto notificado al deudor, dentro del Procedimiento de Cobranza Coactiva***. Asimismo, el último párrafo del artículo 45 establece que, "*(...)* ***El nuevo término prescriptorio se computará desde el día siguiente al acaecimiento del acto interruptorio***.", entiéndase este como un plazo de prescripción de la cobranza coactiva tributaria; por lo tanto, si bien el TUO de la LPEC no ha establecido un plazo de prescripción para el procedimiento de ejecución coactiva, en este contexto, se podría contemplar la regulación establecida en el Código Tributario antes expuesta (cobranza coactiva), en el extremo que, la notificación de un acto dentro del procedimiento de ejecución coactiva, según lo indicado en el artículo 17 del TUO de la LPEC, son las medidas cautelares establecidas en el artículo 33 de dicha norma; en consecuencia, este acto puede interrumpir el plazo prescriptorio establecido en el artículo 253 del TUO de la LPAG, y, el nuevo plazo de prescripción del procedimiento de ejecución coactiva, se computará desde el día siguiente de la medida cautelar trabada (acto interruptorio). Entendiéndose esta última medida como un embargo en forma de inscripción o retención, en atención al precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional, fundamento 34 de la STC recaída en el Exp. N° 00005-2010-PA/TC, esto en el sentido que, con solo poner en conocimiento a las entidades bancarias y financieras o de terceros, la existencia de una deuda impaga y la posible disposición de fondos del obligado, se impondría un límite o restricción al derecho de propiedad.

Por otro lado, respecto del numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual, establece que las disposiciones de las leyes especiales, como es el presente caso, *"(...) no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley."*. No obstante, dicha disposición por sí sola no resulta ser una regulación absoluta, *habida cuenta que existen derechos fundamentales de la salud y la vida* que están constituidos en la Carta

Magna, y el interés general siempre prevalecerá sobre el particular porque es un interés del estado el normar en favor de la ciudadanía, conforme se ha enunciado en el fundamento onceavo de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03828-2011-PA/TC donde se establece que, resulta razonable que el Estado tenga la potestad de desincentivar ciertas conductas que se pretende erradicar para una regulación similar respecto a las autorizaciones que brinda el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por lo tanto, resulta de mayor importancia para la salud de población que este tipo de regulación tiene como finalidad desincentivar la comisión de las conductas infractores por parte de los administrados, evitando que se beneficien en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente.

Ahora bien, el plazo de prescripción de diez (10) años establecido en el inc.1 del art 2001 del Código Civil ha sido desarrollado en el numeral 1 del fundamento octavo de la Casación N° 4122-2012 CAJAMARCA, donde se ha señalado que *"(...) las pretensiones prescriben en un tiempo que va de* ***dos a diez años****, según que el interés sea de orden particular* ***o de asuntos que interesen al Estado dada la gravedad de la infracción.***", en otras palabras, la salud de la población es un asunto de interés del Estado, dada la gravedad de las infracciones que traen consigo daños irreparables en la salud de todos los peruanos; la razonabilidad de esta medida se sustenta en los diversos hechos que ha tenido el sector salud por no contar con una regulación que consolide el principio de autoridad puesto que, como el caso de empresas que proveen alimentos a los niños de programas sociales, empresas farmacéuticas que buscan concertar precios, laboratorios que operan los productos, medicamentos e insumos médicos de mala calidad y otras que los reciclan inclusive, estos agentes económicos no cumplen con sus obligaciones y optan por cambiar de razón social o judicializar sus sanciones con fines evidentemente dilatorios. En consecuencia, la presente propuesta normativa busca que se pondere el interés general sobre el particular.

MINISTERIO DE SALUD · Direcc. Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

Por lo que, el plazo de prescripción planteada en la presente propuesta normativa, es el de ***diez años***, que tiene como sustento el plazo señalado en el numeral 1) del Artículo 2001 del Código Civil, que señala como plazo de prescripción: *"A los diez años, la acción personal, la acción real, la que nace de una ejecutoria y la de nulidad del acto jurídico". Esto en atención que el Ministerio de Salud cuanta con resoluciones que confirman la sanción a nivel de Casación que tienen como fuente hoy de ejecutorias*

MINISTERIO DE SALUD · OFIC. DE ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN CONTRACTUAL · S. RODRIGUEZ

El Profesor Yuri Vega Mere[13], manifiesta que el Código Civil es el fruto de la experiencia jurídica, de la madurez del razonamiento legal y de la imperiosa necesidad de establecer, en fórmulas simples y directas, los principios y las normas que se aplicarán a determinados sectores de la realidad.

Es así que, en el Título Preliminar del Código Civil, Artículo IX, establece que las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza.

Por lo tanto, aplicando de manera supletoria el Código Civil, en atención a lo dispuesto mediante el del artículo 2000, señala expresamente, que: *"Solo la ley puede fijar los plazos de prescripción"*.

En ese contexto, el procedimiento de ejecución coactiva que se sigue con los obligados, dada la naturaleza del sector salud y por la gravedad de las infracciones que acarrean daños irreversibles para la salud de la población, deben prescribir a los diez (10) años, cuyo cómputo del plazo se efectuará de conformidad con lo establecido en el artículo 1993 del Código Civil que indica que "*La prescripción comienza a correr desde el día en que puede ejercitarse la acción y continúa contra los sucesores del titular del derecho.*", esto es, desde el inicio formal del procedimiento de ejecución coactiva, válidamente notificado.

Es por esta razón que, la presente propuesta normativa plantea que el plazo de prescripción para los procedimientos coactivos iniciados por el MINSA, se produzca a los diez (10) años.

**Propuesta Normativa:**

*"6.2. Una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva, la facultad del Ministerio de Salud para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de la deuda no tributaria impuesta por la comisión de una infracción administrativa prescribe al término de diez (10) años computados a partir de la fecha en que se notificó al deudor u obligado la Resolución de Ejecución Coactiva o la resolución de la medida cautelar respecto de la deuda no tributaria pendiente, lo que ocurra primero".*

MINISTERIO DE SALUD · Dirección Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

### 1.2.2.3. Respecto al deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria en ejecución coactiva como conclusión de los procedimientos de ejecución coactiva en el MINSA

Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) tienen como principal objetivo, que la mayoría de las entidades del sector público presten servicios a la ciudadanía, en lugar de obtener beneficios y generar una rentabilidad sobre el patrimonio a los inversores. Por consiguiente, el desempeño de estas entidades puede ser evaluado solo parcialmente mediante el examen de la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo.

MINISTERIO DE SALUD · OFIC. RECAUDACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA · S. RODRIGUEZ

[13] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Décimo Sexta Edición Oficial, Decreto Legislativo N° 295, Código Civil, *Prologo, Yuri Vega Mere.*

En el fundamento vigésimo de la NICSP 26, se establece que la NICSP 21 define un "*deterioro de valor*" como una pérdida en los beneficios económicos o potencial de servicio futuros de un activo, adicional y por encima del reconocimiento sistemático de la pérdida de beneficios económicos futuros o potencial de servicio a través de la depreciación. Deterioro de un activo generador de efectivo, por tanto, refleja una disminución en los beneficios económicos o en el potencial de servicio futuros incorporados en un activo a la entidad que lo controla, "*(...) El valor de un activo se deteriora cuando su importe en libros excede a su importe recuperable.*" En otras palabras, el deterioro contable se constituye como un indicador que denota que la obligación carece de eficacia por diversas situaciones que se podrían suscitar en la etapa de cobranza y recuperación de determinada acreencia, el mismo que se va diluyendo en el transcurso del tiempo.

El MINSA, emitió la Resolución Ministerial 510-2011/MINSA que aprueba la Directiva Administrativa N° 179-MINSA/OGA-V.01 - "*Directiva Administrativa que establece el Procedimiento para la Aplicación del Porcentaje para el cálculo de la Estimación de Cobranza Dudosa y Castigo de las cuentas incobrables*", que acoge la Resolución de Contaduría N° 067-97-EF/93.01, y el derogado instructivo N° 03 "Provisión y Castigo de las Cuentas Incobrables" que tuvo por finalidad establecer los lineamientos para la determinación de la provisión y el castigo de las cuentas incobrables de las Entidades Públicas.

Mediante Resolución de Contaduría N° 067-97-EF/93.01, se aprobó el Instructivo N° 3 "Provisión y Castigo de Cuentas Incobrables", mediante el cual, entre otros, se establecen los cuatro factores concurrentes para la determinación del castigo contable directo o indirecto, precisando, además que mediante Resolución Directoral N° 011-2015-EF/51.01 se modifica el cuarto párrafo en cuanto al monto exigible para la determinación del castigo contable directo.

Con esta normativa, mediante la Resolución Ministerial N° 510-2011/MINSA, el MINSA aprobó la Directiva Administrativa N° 179-MINSA/OGA-V.01, a través de la cual se establecen los lineamientos a considerar para efecto de determinar la estimación y el castigo de las cuentas incobrables.

Con fecha 14 de enero de 2022, se publicó la Resolución Directoral N° 001-2022-EF/51.01 en el Diario Oficial El Peruano, a través de la cual se derogó el Instructivo N° 3, a efectos de actualizar el marco normativo para la provisión y castigo de las cuentas incobrables, a fin de que sea concordante con las normas especiales referidas a dicha competencia y con el propósito de que las Entidades del Sector Público realicen las acciones necesarias para evaluar si existe la evidencia objetiva del deterioro de cuentas por cobrar.

Posteriormente, a través de la Resolución Directoral N° 013-2023-EF/51.01 de fecha 06 de noviembre del 2023, dispuso la Derogación de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

Conforme a lo anterior, mediante la Resolución Directoral N° 016-2023-EF/51.01 de fecha 19 de noviembre del 2023, se aprobó las disposiciones para la aplicación del marco de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en la preparación de la información financiera.

Asimismo, la Resolución Directoral N° 004-2024-EF/51.01 de fecha 10 de mayo del 2024, el Ministerio de Economía y Finanzas, aprobó la Directiva N° 001-2024-EF/51.01 "*Directiva General para el proceso de Transición al Marco de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en las entidades del Sector Público*".

Aprobada esta transición, mediante la Resolución Directoral N° 007-2024-EF/51.01 de fecha 11 de mayo del 2024, se aprobó el Instructivo N° 003-2024-EF/51.01 "*Instructivo para la Presentación de la Información Financiera e Información Presupuestaria de las Entidades del Sector Público durante el proceso de transición al marco de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público*", el mismo que se complementó con la aprobación de la Resolución Directoral N° 011-2024-EF/51.01 de fecha 27 de setiembre del 2024, se aprobó el Instructivo N° 004-2024-EF/51.01, "*Manual de adopción por primera vez del Marco de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público*"

Bajo este orden de hechos, la Oficina General de Administración del MINSA (en adelante, OGA), es el órgano de apoyo que tiene como función, entre otras, dirigir el sistema administrativo de contabilidad, mejorar los procesos administrativos a su cargo, gestionar la consolidación y presentación de la información contable y financiera; y, efectuar la cobranza de las obligaciones a favor de los órganos sancionadores, conforme a la normatividad vigente.

El literal d) del numeral 3.2 "*En materia de acciones administrativas*" de la Resolución Ministerial N° 002-2025/MINSA, establece que, durante el Año Fiscal 2025, la Dirección General de la OGA del MINSA cuenta con la facultad para, "*Expedir resoluciones sobre el deterioro de cuentas devenidas en incobrables y/o baja de cuentas previo cumplimiento de la normativa aplicable*".

La Oficina de Cobranzas y Ejecución Coactiva (en adelante, OCEC), es el órgano de línea de la OGA, que tiene entre sus funciones coordinar la ejecución de los procesos técnicos de recaudación y cobranza coactiva producto de las deudas no tributarias impuestas por los órganos sancionadores del MINSA, e informar a la OGA sobre aquellas que se encuentren para castigo contable[14].

[14] ROF del MINSA. Artículo 46.- Oficina de Cobranzas y Ejecución Coactiva. Son funciones de la Oficina de Cobranza y Ejecución Coactiva las siguientes:
a) Coordinar la ejecución de los procesos técnicos de recaudación y cobranza coactiva producto de multas administrativas, impuestas por los órganos del Ministerio de Salud con facultad sancionadora y otras acreencias y obligaciones económicas de naturaleza no tributaria a favor del Ministerio de Salud.
b) Formular, proponer e implementar lineamientos y procedimientos institucionales para el funcionamiento de los procesos de cobranza y ejecución coactiva, así como realizar seguimiento y evaluación de su cumplimiento, conforme a la normativa de la materia.
c) Implementar estrategias y mecanismos de cobranza que permitan reducir riesgos de deudas impagables.
d) Evaluar la extinción de la deuda, en función a lo establecido en el marco legal vigente.
e) Revisar y controlar la correcta aplicación de los procedimientos y tasa de interés del fraccionamiento de deuda.
f) Supervisar el cumplimiento de los plazos establecidos, respecto del inicio del procedimiento de ejecución coactiva conforme a la normatividad competente.
g) Efectuar las medidas cautelares señaladas en el TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2008-JUS.
**h) Informar a la Oficina General de Administración sobre las deudas no tributarias que se encuentren para castigo y/o regularización contable, elevando el proyecto de resolución correspondiente, debidamente sustentado conforme a la normativa vigente.**
i) Informar periódicamente a la Oficina General de Administración sobre la ejecución de los procedimientos coactivos de obligaciones administrativas.
j) Programar el proceso de remate de los bienes embargados coactivamente.
k) Coordinar el apoyo de las áreas administrativas y/o Instituciones para la efectividad de las medidas cautelares de los actos administrativos emitidos en ejecución coactiva.

En ese contexto, el Ejecutor Coactivo, ***es el titular del procedimiento coactivo*** y ejerce, a nombre del MINSA, las acciones de coerción para el cumplimiento de la obligación, de acuerdo a lo establecido en el TUO de la LPEC.

En la tramitación de los procedimientos de ejecución coactiva se dictan medidas de embargo previstas en el artículo 33 del TUO de la LPEC, para garantizar el cumplimiento de la obligación[15].

El deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria, lo que busca es darle un marco legal a las actuaciones donde el Ejecutor Coactivo, luego de dictar las medidas cautelares de embargo que establece la ley, estas no son efectivas, debido que el obligado no tiene bienes susceptibles de embargo, lo que genera que el proceso continúe en el tiempo sin lograr la recuperación de la obligación puesta en cobranza, manteniendo un proceso vigente sin expectativas de concretar la recuperación de la sanción pecuniaria puesta en ejecución, constituyéndose de esta manera como un gasto para la entidad.

Por lo tanto, el proceso de ejecución coactiva se desfigura a una cartera de dudosa recuperación, es decir, se va deteriorando la probabilidad de cobro en favor de la administración con el transcurrir del tiempo, por factores ajenos a la actuación del proceso de ejecución coactiva como por ejemplo, el obligado no dispone de bienes susceptibles de embargo o estos ya se encuentran embargados por otra entidad o dentro del registro de inscripción en los registros públicos, la anotación por parte del MINSA, se encuentra en segundo o tercer orden y por el monto de la afectación y de la prelación de acreedores, la recuperación de la obligación, genera que la cobranza sea de dudosa recuperación.

En ese orden de hechos, el objeto de la propuesta normativa es contar con un mecanismo legal con rango de ley que nos permita concluir los procedimientos de ejecución coactiva del MINSA, cuando se haya emitido la resolución que autorice el deterioro contable de la deuda.

Para mayor abundamiento, el informe sobre la consulta jurídica N° (CJ) 002-2014-JUS-DGD del Ministerio de Justicia, sobre la consulta formulada por la Oficina de Ejecución Coactiva del Gobierno Regional de La Libertad, considera que en merito

MINISTERIO DE SALUD Dirección Gral. de Administración DIRECCIÓN GENERAL R. MENACHO M.

---

l) Gestionar las notificaciones de resoluciones de cobranza y ejecución coactiva masivas, oficios, partes y otra documentación y/o similar de acuerdo a su competencia.
m) Informar a la Oficina General de Administración, respecto de las deudas que se encuentren en procedimiento concursal, a fin de solicitar el reconocimiento de la deuda en los casos que le corresponda.
n) Las demás funciones que le corresponda de acuerdo a las disposiciones legales vigentes y aquellas que le asigne el/la Director/a General de la Oficina General de Administración.

[15] Artículo 33 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Las formas de embargo que podrá trabar el Ejecutor son las siguientes: **a) En forma de intervención en recaudación**, en información o en administración de bienes, debiendo entenderse con el representante de la empresa o negocio; **b) En forma de depósito o secuestro conservativo**, el que se ejecutará sobre los bienes que se encuentren en cualquier establecimiento, inclusive los comerciales o industriales u oficinas de profesionales independientes, para lo cual el Ejecutor podrá designar como depositario de los bienes al Obligado, a un tercero o a la Entidad. Por excepción, respecto de bienes conformantes de una unidad de producción o comercio de una empresa, sólo se podrá trabar embargo en forma de depósito con extracción de bienes aisladamente, en tanto no se afecte el proceso de producción o comercio del Obligado. Cuando se trate de bienes inmuebles no inscritos en Registros Públicos, el Ejecutor podrá trabar embargo en forma de depósito respecto de los citados bienes, debiendo nombrar al Obligado como depositario; **c) En forma de inscripción**, debiendo anotarse en el Registro Público u otro registro, según corresponda. El importe de las tasas registrales u otros derechos, deberán ser pagados por la Entidad, con el producto del remate, luego de obtenido éste, o por el Obligado con ocasión del levantamiento de la medida, salvo que ésta haya sido trabada en forma indebida; **d) En forma de retención**, en cuyo caso recae sobre los bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como sobre los derechos de crédito de los cuales el Obligado sea titular, que se encuentren en poder de terceros.

MINISTERIO DE SALUD OFIC. DE RECAUDACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA S. RODRIGUEZ

a la autonomía económica que ostenta y el principio de eficiencia que debe regir la toma decisiones de gasto público, el Gobierno Regional de La Libertad se encuentra facultado para declarar la condonación o extinción de una deuda no tributaria. Si bien es cierto, en el caso materia de consulta no existe disposición similar a la prevista en el Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, considera que, tomando en cuenta lo previsto en dicho cuerpo normativo, es razonable *señalar que los gobiernos regionales deben declarar la extinción de las obligaciones (no tributarias) a través de una norma de rango de ley*. Es decir, que el gobierno regional debería materializar su decisión de condonar las deudas incobrables a través de la expedición una ordenanza regional, que es el dispositivo normativo de más alta jerarquía que se encuentran facultados para expedir. En esta línea, los procedimientos de ejecución coactiva que no extinguen la obligación, sino que, por las causas expuestas, se determina su cobranza dudosa, no siendo eficaz para el MINSA, la continuación de un procedimiento que ya no tiene expectativas de recuperación, por lo tanto, debería esta conclusión debe ser regulada mediante una norma de mayor jerarquía del sector salud, que en el presente caso es una ley.

Por ello, como está diseñado el TUO de la LPEC no contempla un mecanismo legal para la conclusión del procedimiento de ejecución coactiva, cuando se encuentre sustentada la incobrabilidad de la deuda o deteriorado el valor activo de la deuda no tributaria; por lo que, el continuar con el procedimiento de ejecución coactiva significa tener que disponer de los recursos del MINSA y la logística (personal, materiales y movilidad) respecto a un procedimiento infructuoso que ya ha sido declarado como cobranza de dudosa recuperación, restando tiempo y los esfuerzos del MINSA al impulso de los expedientes en donde se puede obtener éxito en su ejecución. Esta afirmación, es concordante con la tercera y cuarta conclusión de la consulta jurídica N° (CJ) 002-2014-JUS-DGD del Ministerio de Justicia, donde señala que:

> *"(...) iii) No obstante, **en algunas situaciones no será posible satisfacer la deuda**, a pesar de que el **ejecutor coactivo haya realizado todas las acciones de coerción previstas en la Ley** o, cuando no habiéndolas realizado se **presenten circunstancias que permitan presumir que la ejecución será infructuosa**. Esto podría suceder, por ejemplo, cuando no fuera posible requerir la cobranza al deudor por no contar la información sobre su domicilio, o tratándose de un deudor moroso.*
>
> *iv) En tales supuestos, resultará necesario que se **declare la incobrabilidad de dicha deuda a fin de evitar incurrir en costos innecesarios y congestionar su carga procedimental**. En tal sentido, en mérito a la potestad de autotutela, el ejecutor coactivo es el funcionario encargado de llevar a cabo las acciones que resulten necesarias para hacer cumplir la obligación no tributaria, y en su caso, podrá determinar si dicha obligación resulta incobrable o no. (...)".*

En ese contexto, la OCEC tiene la función de proyectar los actos resolutivos para el deterioro del valor del activo -*ex castigo contable*- que se encuentra establecido en el literal h) del artículo 46 del ROF del MINSA es concordante con el literal d) del numeral 3.2 artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 002-2025/MINSA que dispone que la OGA tiene delegada la facultad por el MINSA para emitir los actos resolutivos que disponen el deterioro contable.

Por lo tanto, al existir un informe de incobrabilidad por parte del titular del procedimiento de ejecución coactiva y la resolución de la OGA que autoriza el deterioro contable por cobranza infructuosa, conforme a lo establecido en el literal d) del numeral 3.2 artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 002-2025/MINSA, se debería continuar con la conclusión del procedimiento de ejecución coactiva al haberse acreditado la incobrabilidad de la obligación, debido que el proceso de ejecución coactiva es infructuoso y no existe la posibilidad de la recuperación de las acreencias; por lo tanto, el expediente coactivo quedaría expedito para ser concluido. En otras palabras, el procedimiento de ejecución coactiva tiene un inicio, no obstante, no se ha regulado su finalización; lo que si establece son las causales de suspensión establecidas en el TUO de la LPEC, por circunstancias debidamente motivadas; por lo tanto, se propone la conclusión del procedimiento de ejecución coactiva por haberse determinado que la obligación puesta en cobranza tiene la condición de incobrable. Adicionalmente, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, no se puede tener un procedimiento permanente en el tiempo.

**Propuesta Normativa:**

*"6.3. Con el acto administrativo que autorice el deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria, emitido por la Oficina General de Administración o a quien se delegue, se concluye el procedimiento de ejecución coactiva".*

#### 1.2.2.4. Respecto de una regulación especial para el otorgamiento o denegatoria de autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante en el MINSA

Conforme a lo establecido en el artículo 248 del TUO de la LPAG, el debido procedimiento dentro del procedimiento administrativo sancionador se establece en la fase instructora y fase sancionadora, como garantía que el administrado tiene las instancias correspondientes para ejercer su derecho de defensa a través de la presentación de los descargos en las etapas en las que se encuentre el procedimiento desde la detección de la conducta infractora hasta la imposición de la sanción siempre que se acrediten los hechos que se enmarquen en conductas ilícitas pasibles de sanción.

En este contexto, el artículo 259 del TUO de la LPAG, establece que "*(...) procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento (...)*"; por tanto, desde la detección de la conducta infractora, de encontrarse hechos susceptibles de ser sancionados, tienen como máximo el plazo de un (1) año para determinar si la conducta es pasible de sanción. Es por ello que, ante una situación gravosa, los **accionistas, socios, asociados, director o representante legal de la persona jurídica** observan una inminente imposición de sanciones pecuniarias (deuda no tributaria) o no pecuniarias (suspensiones, cierres temporales o cierres definitivos) que buscan garantizar la calidad de los alimentos, bebidas, dispositivos, insumos médicos y productos farmacéuticos que se disponen a la población o que son perjudiciales para la salud de esta.

Esta línea de tiempo resulta ser un espacio suficiente para los infractores de declararse en insolvencia, disolución, extinción, baja de registros sanitarios para evadir el cumplimiento de las imposiciones de los órganos sancionadores del MINSA, para luego, a través de una nueva persona jurídica continuar con sus actividades por no contar con una regulación especial que permita disuadir las conductas infractoras que vienen efectuando los administrados en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente.

Por tanto, luego de transcurridos los plazos de ley para la imposición de la sanción pecuniaria y hasta que al acto quede firme o haya causado estado, podrán transcurrir unos meses más, que inclusive en la vía judicial podrán añadirse años adicionales hasta el inicio del procedimiento de ejecución coactiva, lo cual, genera un sensación de impunidad por no ejecutarse el castigo a los administrados que han incumplido las normas de salud, por lo tanto, en el cuadro siguiente, se observa que mil setecientos cuarenta y siete (1,747) de un total de tres mil cuatrocientos seis (3,406) expedientes coactivos en curso se encuentran sin operaciones tributarias, según lo siguiente:

**CUADRO N° 3**
**EXPEDIENTES COACTIVOS POR ESTADO DE SITUACIÓN EN SUNAT**

| ESTADO SUNAT | CANTIDAD* | PARTICIPACIÓN |
|---|---|---|
| ACTIVO | 1655 | 48.59% |
| BAJA DE OFICIO | 801 | 23.52% |
| BAJA DEFINITIVA | 436 | 12.80% |
| SUSPENSION TEMPORAL | 429 | 12.60% |
| BAJA PROV. POR OFICIO | 81 | 2.38% |
| SIN RUC | 4 | 0.12% |
| **TOTAL** | **3406** | **100.00%** |

* Corte al 15 de abril de 2025

Del cuadro anterior, se puede concluir que cinco (5) de cada diez (10) expedientes en ejecución coactiva tienen como obligados a personas naturales o jurídicas que han dejado de operar, se han dado de baja o extinguido y que, en muchos casos han creado nuevas sociedades, por lo tanto, existe una problemática que impacta directamente en el cumplimiento de las normas de salud y la capacidad disuasora que tienen los órganos sancionadores del MINSA para que los administrados no infrinjan las normas.

En este contexto, es precios mencionar que el artículo 78 de nuestro Código Civil, diferencia entre persona jurídica y sus miembros, donde se establece que *"la persona jurídica tiene existencia distinta de sus miembros y ninguno de éstos ni todos ellos tienen derecho al patrimonio de ella ni están obligados a satisfacer sus*

*deudas".* Sin embargo, precisamente por proteger derechos fundamentales, como el derecho a la salud, nuestra legislación contempla limitaciones o excepciones a esta diferenciación, adjudicándoles responsabilidades a los accionistas, socios, asociados, director o representante legal de una persona jurídica, cuando ésta ha incumplido obligaciones normativas, o con la finalidad de desincentivar conductas perniciosas. Es más, el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03828-2011-PA/TC, se ha pronunciado precisando que resulta razonable que el Estado tenga la potestad de desincentivar ciertas conductas que se pretende erradicar, por lo que una medida disuasiva no colisiona *per se* con las normas constitucionales y legales vigentes. En este sentido, por ejemplo, **el Ministerio de Transportes y Comunicaciones deniega concesiones o autorizaciones en materia de telecomunicaciones a los accionistas, socios, asociados, director o representante legal de la persona jurídica que no han pagado sus deudas con la entidad o que se encuentre suspendida en sus derechos, sean estos solicitantes o formen parte de una persona jurídica solicitante**[16]. Como se puede apreciar, no solamente se involucra a los directores o representantes legales[17]. El Estado en el uso de su potestad de desincentivar ciertas conductas que se pretende erradicar, comprende también a los accionistas, socios y asociados de la persona jurídica deudora o sancionada.

Con relación a esta disposición del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, existe la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03828-2011-PA/TC, en el caso del Fundamento Jurídico 11, donde se señala lo siguiente: "*Finalmente, cabe precisar que el argumento relacionado a que en el tema de la sanción dispuesta en el numeral 8 al artículo 113 del Decreto Supremo N° 001-2010-MTC se vulneraría la garantía constitucional de la jerarquía de las normas, en razón de que se estaría modificando lo dispuesto por el artículo 78 del Código Civil también carece de sustento pues* ***resulta razonable que el Estado tenga la potestad de desincentivar ciertas conductas que se pretende erradicar****, por lo*

---

[16] Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 020-2007-MTC. Artículo 113.- Causas para denegar la concesión o autorización. El Ministerio no otorgará la concesión o autorización cuando:

(...)

5. El solicitante no hubiera cumplido con los pagos que resulten exigibles respecto de derechos, tasas y canon por alguna concesión o autorización que se le hubiera otorgado, salvo que cuente con fraccionamiento de pago vigente o se haya dejado en suspenso la exigibilidad de dichas obligaciones, conforme a lo establecido en la Ley General del Sistema Concursal.
6. Al solicitante se le hubiera sancionado con multa y no haya cumplido con el pago previo de la misma, siempre que ésta resultara exigible, salvo que cuente con fraccionamiento de pago vigente o se haya dejado en suspenso la exigibilidad de dichas obligaciones, conforme a lo establecido en la Ley General del Sistema Concursal.

(...)

8. Al solicitante, se le hubiera resuelto su contrato de concesión por incurrir en la causal de resolución prevista en el numeral 10 del artículo 137 y no haya transcurrido **cinco (5)** años desde la notificación de la resolución correspondiente. Esta causal, también es aplicable a los accionistas, socios, asociados, director o representante legal, de la persona jurídica que incurrió en la referida causal, sean estos solicitantes o formen parte de una persona jurídica solicitante.

(...)

Lo dispuesto en los numerales 5 y 6 se aplicará además a los accionistas, socios, asociados, director o representante legal de la persona jurídica, sea esta solicitante o forme parte de una persona jurídica solicitante.

[17] El artículo 177, primer párrafo, de la Ley General de Sociedades, dispone que los directores responden, ilimitada y solidariamente, ante la sociedad, los accionistas y los terceros por los daños y perjuicios que causen por los acuerdos o actos contrarios a la ley, al estatuto o por los realizados con dolo, abuso de facultades o negligencia grave. En concordancia con la mencionada disposición societaria, el artículo 16 del Texto Único Ordenado del Código Tributario regula los supuestos de responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas, entre los cuales se encuentran los directores.

*que no se observa que dicha medida disuasiva colisione con las normas constitucionales y legales vigentes.*", por lo tanto, resulta razonable que la disposición sea aplicable al sector salud por la importancia, relevancia de los derechos constitucionales que deben contar los ciudadanos, donde debe ser primordial, el beneficio colectivo con respecto a los agentes económicos que vienen deliberadamente incumpliendo las normas, evadiendo sus responsabilidades y lucrando con esta problemática que se viene suscitando durante muchos años.

Asimismo, respecto del numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual, establece que las disposiciones de las leyes especiales "(...) no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.". No obstante, dicha disposición por sí sola no resulta ser una regulación absoluta, habida cuenta que existen derechos fundamentales de la salud y la vida que están constituidos en la Carta Magna, y el interés general siempre prevalecerá sobre el particular porque es un interés del estado el normar en favor de la ciudadanía, conforme se ha establecido en el fundamento onceavo de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03828-2011-PA/TC donde se enuncia que, resulta razonable que el Estado tenga la potestad de desincentivar ciertas conductas que se pretende erradicar para una regulación similar respecto de las autorizaciones que brinda el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por lo tanto, resulta de mayor importancia para la salud de la población que este tipo de regulación tiene como finalidad desincentivar conductas infractoras a la normatividad de salud.

Por otro lado, este tipo de regulación también viene siendo normada en diversos sectores, tal es así que, en la reciente Ley N° 32069, Ley de Contrataciones Públicas, artículo 30, numeral 30.1, subnumeral 3, Tipo 3E, se ha establecido una regulación especial a aquellos proveedores que han incurrido en la comisión de infracciones a la normativa de contrataciones públicas que afecten la cadena de suministros en las compras estatales, conforme a lo siguiente:

> *"Artículo 30. Impedimentos para contratar*
>
> *30.1. Con independencia del régimen legal de contratación aplicable, los impedimentos para ser participante, postor, contratista o subcontratista con la entidad contratante son los siguientes:*
> *(...)*
>
> *3. **Impedimentos para personas jurídicas o por representación***
> *Personas jurídicas que realicen las mismas actividades societarias conforme a su objeto social, cuyos integrantes (representantes legales, miembros de los órganos de administración, socios, accionistas, participacionistas o titulares, siempre que su participación individual o conjunta sea superior al 30 % del capital o patrimonio social) formen o hayan formado parte, en la fecha cuando se cometió la infracción, de personas jurídicas que se encuentren sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o definitiva.".*

Como se puede apreciar, el enfoque actual del Estado, es garantizar el cumplimiento de las normas, limitando ciertas actividades a fin que los ciudadanos tengan las condiciones para brindar ciertos servicios que son de interés de la población, como en el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y, el

Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes; con mayor razón, el sector salud que beneficia a la población.

Del mismo modo, en el numeral 1 del fundamento octavo de la Casación N° 4122-2012 CAJAMARCA, se ha señalado que "(...) las *pretensiones prescriben en un tiempo que va de dos a diez años, según que el interés sea de orden particular o de* ***asuntos que interesen al Estado dada la gravedad de la infracción***.", en otras palabras, la salud de la población es un asunto de interés del Estado, dada la gravedad de las infracciones que traen consigo daños irreparables en dicha salud; la razonabilidad de esta medida se sustenta en los diversos hechos que ha tenido el sector salud por no contar con una regulación que consolide el principio de autoridad puesto que, como el caso de empresas que proveen alimentos a los niños de programas sociales, empresas farmacéuticas que buscan concertar precios, laboratorios que operan los productos, medicamentos e insumos médicos de mala calidad y otras que los reciclan inclusive, estos agentes económicos no cumplen con sus obligaciones y optan por cambiar de razón social o judicializar sus sanciones con fines evidentemente dilatorios. En consecuencia, debe primar el interés público o general sobre el interés particular.

Por lo expuesto anteriormente, según el fundamento trigésimo tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 3283-2003-AA/TC por el cual, se cuestiona la limitación que impone una ordenanza municipal *-rango de ley-* para el funcionamiento de una discoteca y el lucro de esta *-interés particular-* de libre empresa, en ese sentido, el Tribunal Constitucional indica que "*Se denomina como* ***interés público*** *al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como "algo" necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta* ***vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros***. *Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares (...)*", siendo ello así, no se pretende limitar la libre empresa (interés particular) sino que se busca garantizar el cumplimiento de las normas de salud (interés general o público). En este sentido, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Exp. N° 0090-2004-AA/TC, en el fundamento onceavo, ha establecido que, "*El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.*", por lo tanto, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú que establece que la persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece; por otro lado, la salud es un bien jurídico consagrado en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú donde se establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y de la comunidad, así como el deber de contribuir con su promoción y defensa.

En el fundamento onceavo de la Sentencia recaída en el Exp. N° 0090-2004-AA/TC también se señala que "*(...) el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones*

*gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que* ***permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo****.(...)*", por lo tanto, la regulación especial en la que el MINSA podrá denegar autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante es una manifestación que busca el cumplimiento de las normas de salud por parte de los agentes económicos, por lo expuesto precedentemente, no es contraria a la Constitución, el mismo Tribunal Constitucional ha convalidado en un caso similar del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, inclusive a los accionistas, socios, asociados, directores o representantes legales del solicitante han formado parte de una persona jurídica que haya incumplido con las obligaciones de pago contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado que en la fecha de infracción tuvieran dicha condición.

La ponderación del interés general sobre el particular o privado resulta de una valoración y relevancia en la que esta última pertenece a la general, es decir, que no se opone, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el fundamento onceavo de la Sentencia recaída en el Exp. N° 0090-2004-AA/TC, "*(...) el carácter público del interés* ***no implica oposición ni desvinculación con el interés privado****. No existe una naturaleza "impersonal" que lo haga distinto del que anima "particularmente" a los ciudadanos. Por el contrario,* ***se sustenta en la suma de los intereses compartidos por cada uno de ellos****. Por ende, no se opone, ni se superpone, sino que, axiológicamente,* ***asume el interés privado. Es por eso que su preeminencia no surge de la valoración de lo distinto, sino de lo general y común****. (...)*".

En ese sentido, la evasión de la responsabilidad de las personas jurídicas a través de los integrantes que conforman dicha sociedad genera impunidad por cuanto, al extinguirse ésta, no existe un mecanismo que permita disuadir las conductas ilícitas, lo cual, se convierte en una suerte de elusión al cumplimiento de las obligaciones derivadas de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones en contra de las normas de salud determinadas por los órganos sancionadores del MINSA en el marco del procedimiento administrativo sancionador regulado de manera general en el TUO de la LPAG.

Bajo este alcance, el MINSA debería plantear una fórmula legal, la cual, será reglamentada cuando se apruebe la ley con la finalidad que coadyuve a desincentivar la comisión de las conductas infractores por parte de los administrados, evitando que los agentes económicos se beneficien en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente; conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico onceavo de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03828-2011-PA/TC debiendo primar el interés general o público, Sentencia recaída en los Expedientes N° 3283-2003-AA/TC y N° 0090-2004-AA/TC

en aras de mejorar el cumplimiento a la normativa de salud **y las autorizaciones, licencias, renovaciones otorgadas por los órganos del MINSA no sean otorgados si, la persona natural y/o jurídica, los accionistas, socios, asociados, director o representante legal de la persona jurídica mantiene obligaciones pendientes con la entidad.**

**Propuesta Normativa:**

*"6.4. El Sector Salud deniega las solicitudes de autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante, requerido por personas naturales o jurídicas, en los siguientes supuestos:*

*a) Respecto de aquellas que hayan incumplido el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.*
*b) Respecto de aquellas cuyos accionistas, socios, asociados, directores o representantes legales han formado parte de una persona jurídica que haya incumplido con el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.*

*6.5. Lo indicado en el numeral precedente no aplica para aquellas personas naturales o jurídicas a quienes se les hubiera otorgado algún beneficio contemplado en los instrumentos normativos de cobranza y ejecución coactiva establecidos por el Sector Salud.".*

## 1.3. Contenido de la propuesta normativa

**CUADRO N° 4**
**FÓRMULA NORMATIVA**

**LEY QUE INCORPORA LA SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL AL DECRETO LEGISLATIVO N° 1161, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD**

**Artículo Único.- Incorporación de la Sexta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud**

Se incorpora la Sexta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, con el siguiente texto:

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...)**

**Sexta.- Medidas para garantizar el cumplimiento de los actos administrativos del Ministerio de Salud**

6.1. El Ministerio de Salud en aplicación de su potestad para exigir coactivamente el pago de una deuda no tributaria, solo suspende los procedimientos de ejecución coactiva respecto de los cuales el deudor u obligado, en cualquier tipo de proceso judicial, garantice el pago de dicha deuda no tributaria mediante carta fianza de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, con vigencia de doce (12) meses, por el importe total de la obligación, emitida y entregada a nombre del "Ministerio de Salud", por una entidad bancaria supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), debiendo renovarse antes de su vencimiento.

6.2. Una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva, la facultad del Ministerio de Salud para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de la deuda no tributaria impuesta por la comisión de una infracción administrativa prescribe al término de diez (10) años computados a partir de la fecha en que se notificó al deudor u obligado la Resolución de Ejecución Coactiva o la resolución de la medida cautelar respecto de la deuda no tributaria pendiente, lo que ocurra primero.

6.3. Con el acto administrativo que autorice el deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria, emitido por la Oficina General de Administración o a quien se delegue, se concluye el procedimiento de ejecución coactiva.

6.4. El Sector Salud deniega las solicitudes de autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante, requerido por personas naturales o jurídicas, en los siguientes supuestos:

a) Respecto de aquellas que hayan incumplido el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.
b) Respecto de aquellas cuyos accionistas, socios, asociados, directores o representantes legales han formado parte de una persona jurídica que haya incumplido con el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.

6.5. Lo indicado en el numeral precedente no aplica para aquellas personas naturales o jurídicas a quienes se les hubiera otorgado algún beneficio contemplado en los instrumentos normativos de cobranza y ejecución coactiva establecidos por el Sector Salud."

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los xxx días del mes de xxx de dos mil veinticinco.

## 1.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

La necesidad radica en garantizar la ejecución forzosa de los actos administrativos que contienen obligaciones a favor del MINSA e implementar mecanismos que permitan fortalecer la capacidad para ejecutar sus actos en el ejercicio de su potestad sancionadora, la misma que se ve perjudicada considerando que, muchos administrados evitan o paralizan el actuar del MINSA a través de la presentación de múltiples demandas contenciosas o de revisión judicial, lo cual, resta eficacia a la ejecutoriedad de los sanciones que buscan salvaguardar la salud pública del modo que esta medida desincentive la comisión de las conductas infractoras.

Actualmente, con el deterioro del valor del activo de las deudas no tributarias de las cuentas por cobrar, no se suspende el procedimiento de ejecución coactiva, por no existir una causal en la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva; si logramos incorporar el deterioro legal valor del activo como una fórmula para concluir los procedimientos de ejecución coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá dar por terminado este por devenir en infructuoso, por cuanto, ha agotado las acciones necesarias para su ejecución y que por las circunstancias que el obligado no tiene bienes susceptibles de embargo, situación que genera carga procesal al distraer recursos sobre otros casos que sí podrían redituar en una recuperación que permita el cumplimiento de los actos administrativos del MINSA.

Asimismo, conforme se ha expuesto en el Cuadro N° 3, existe una elevada incidencia de las personas jurídicas sancionadas que se declaran en baja, extinción, disolución y otras modalidades de cierre establecidas en la Ley General de Sociedades para evadir su responsabilidad, inclusive con el mismo directorio forman una nueva persona jurídica y solicitan autorizaciones ante los órganos de la DIGESA y la DIGEMID con la finalidad de continuar operando de manera impune, en perjuicio de la salud pública.

Por lo expuesto, las propuestas normativas buscan evitar el incumplimiento de las obligaciones y generar impunidad, puesto que, de esta manera, se estaría desincentivando la comisión de las conductas infractoras en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente; por lo tanto, con el planteamiento de las propuestas normativas se estaría mitigando dichas conductas infractoras además de darle legalidad a la suspensión de los procedimientos de ejecución coactiva del MINSA del Sector Salud.

Las fórmulas legales propuestas son viables dado que se encuentran revestidas de legalidad, no contraviniendo ningún mandato constitucional y no requiere de inversión para su implementación por parte de la entidad.

**De las disposiciones complementarias finales**

El Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud (en adelante, LOF del MINSA), en su artículo 1 establece que, "*El presente Decreto Legislativo determina y regula el ámbito de competencia, las funciones, la estructura orgánica básica del Ministerio de Salud y su función rectora como único ente que establece políticas en materia de salud a nivel nacional, con la finalidad de disponer la estandarización de los procesos, a fin de brindar atenciones oportunas y de calidad. Determina también sus relaciones de articulación y coordinación con otras entidades*"; es decir, se encuentra orientado a regular el funcionamiento del Ministerio como ente rector en materia de salud y su eficacia en brindar un acceso de calidad de la misma.

Ahora bien, conforme con lo establecido en el artículo 41 del Reglamento[18], de la Ley N° 36889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, para el caso de las disposiciones complementarias finales, "***por su naturaleza y contenido no pueden incorporarse en la parte sustantiva de la norma***", en ese sentido, en el mencionado artículo se establecen siete (7) numerales característicos que se deben tomar en cuenta para este tipo de disposición, con la finalidad de sustentar su formulación.

[18] Decreto Supremo Nº 007-2022-JUS

En ese sentido, el presente Proyecto de Ley debe ser formulado como una incorporación de una disposición complementaria final, toda vez que, como ya se ha advertido, no constituye una regulación de la organización y función del MINSA en busca de formular mejores políticas de estandarización de los procesos para la atención de la salud pública; por lo tanto, esta incorporación, de manera secundaria, busca garantizar la eficacia de la potestad administrativa sancionadora de los órganos sancionadores del Ministerio en la cautela del bienestar de los ciudadanos como eje primordial de la vida, conllevando ello a una regulación accesoria y no sustantiva de la LOF del MINSA.

Por ello, se advierte en el siguiente esquema, las características en general, que sustentan una disposición complementaria final, que como se mencionó anteriormente, no se ubica en la parte sustantiva de la norma debido que no regulan específicamente el objeto de ella sino establecer disposiciones sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos del sector salud. Es por ello, que a continuación, se define cada acápite para luego justificar por qué usar una disposición complementaria final para el presente proyecto normativo, según lo establecido en el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa:

**CUADRO N° 5**
**ASPECTOS CARACTERÍSTICOS DE UNA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

| CARACTERÍSTICA | SUPUESTO DE APLICACIÓN |
|---|---|
| *"1. Las reglas de supletoriedad de la norma, en su caso.* | La supletoriedad se otorga cuando existiendo un entorno jurídico en un ordenamiento legal, éste no es regulado en forma precisa y clara; por lo que es pertinente acudir a otro cuerpo legal que determine sus particularidades. |
| *2. Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas.* | Considera las habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos. Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo. Es decir, brinda el mandato de reglamentación para determinada ley. |
| *3. Las reglas sobre entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia, cuando corresponda. Cuando la ley entre en vigor desde el día siguiente de su publicación no es necesario incluir disposición alguna.* | En caso determinada disposición tenga un periodo de adaptación o adecuación, es oportuno indicar como será su aplicación, sin perjuicio de no considerarse ello cuando su entrada en vigencia sea desde el día siguiente de la publicación de la norma correspondiente. |
| *4. Los regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado.* | El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal. El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y |

MINISTERIO DE SALUD · Direcc. Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD · OFIC. DE NORMAS Y ESTADÍSTICA · S. RODRIGUEZ

| | |
|---|---|
| | su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente. |
| *5. Las excepciones a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea adecuado o posible regular estos aspectos en el articulado.* | Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición; aplicándose excepciones en la materia. |
| *6. Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.* | Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse como un encargo de adaptación, en este extremo no implica la formulación de una norma sino del encargo de la aplicación de la norma. |
| *7. Los preceptos residuales que por su naturaleza y contenido no puedan ubicarse en ninguna parte del texto de la norma."* | Corresponde a una orden o mandato impuesto o establecido por una autoridad de manera aislada. |

Como se ha advertido en el cuadro anterior, se analizaron las características que sustenta la disposición que se propone en el presente Proyecto de Ley que incorpora una Disposición Complementaria Final a la LOF del MINSA, con respecto a la siguiente justificación:

**CUADRO N° 6**
**ÁNALISIS DE LAS CARACTERISTICAS DE UNA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL SEGÚN EL PRESENTE PROYECTO DE LEY**

| CARACTERÍSTICA | SUSTENTO |
|---|---|
| *1. Las reglas de supletoriedad de la norma, en su caso.* | Opera porque existe un ordenamiento jurídico con respecto a los supuestos de la revisión judicial establecidos en el artículo 23 de la TUO de la LPEC, los mismos que no se encuentran regulados de forma clara o precisa, por lo que es necesario su aclaración; debido que, si bien es cierto la norma pretende proteger los intereses de los administrados durante el trámite del procedimiento de ejecución coactiva, otorgando efectos suspensivos al mismo con la sola presentación de la demanda de revisión judicial, también lo es, que ello no ha resultado razonable al existir un vacío legal que permite que se desnaturalice dicha figura y con ello, la facultad de autotutela de la que goza la Administración Pública.<br>Adicionalmente, este tipo de regulación se encuentra en otros ordenamientos jurídicos especiales como el del INDECOPI, SUNAFIL OEFA y Ministerio de la Producción. |
| *2. Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas.* | Aplica porque el Proyecto de Ley establece un mandato de reglamentación para el caso del numeral 6.4 de la propuesta normativa. |
| *3. Las reglas sobre entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia, cuando corresponda. Cuando* | No corresponde porque su aplicación será desde el día siguiente de su publicación. |

MINISTERIO DE SALUD · Dirección Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD · OFC. DE COMUNICACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA · S. RODRIGUEZ

| | |
|---|---|
| *la ley entre en vigor desde el día siguiente de su publicación no es necesario incluir disposición alguna.* | |
| *4. Los regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado.* | La LOF del MINSA establece las competencias, funciones y políticas rectoras de la salud a nivel nacional, por lo que la disposición de ejecutoriedad de las sanciones, es una regulación jurídica diferente a la prevista en el marco general de la norma. Este nuevo régimen determinará de forma clara y precisa el ámbito de aplicación de la ejecución de los actos administrativo de sanción en el MINSA, y su regulación será suficientemente completa para que pueda ser aplicado inmediatamente, por cuanto existe el interés del legislador de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de infracciones contra las normas de salud. |
| *5. Las excepciones a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea adecuado o posible regular estos aspectos en el articulado.* | La modificación del derecho vigente corresponde a la adecuación de la ejecución coactiva de las sanciones del MINSA conforme a lo regulado por normas de rango de Ley similares en los casos de la SUNAFIL, OEFA, Ministerio de Producción e INDECOPI en salvaguarda de los derechos ciudadanos como eje primordial, toda vez que esta incorporación de la Disposición Complementaria Final del presente Proyecto de Ley, no es el objeto principal de la LOF del MINSA, pero sí de la Modernización del Estado para el cumplimiento de los fines públicos de la salud. |
| *6. Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.* | No aplica porque no existe el encargo de la aplicación de alguna norma en específico. |
| *7. Los preceptos residuales que por su naturaleza y contenido no puedan ubicarse en ninguna parte del texto de la norma.* | El precepto mandatario de la ejecución coactiva de las sanciones de los órganos sancionadores del MINSA como una excepción al artículo 23 del TUO de la LPEC, con la finalidad de salvaguardar la salud pública de los ciudadanos. |

MINISTERIO DE SALUD · Direcc. Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

## 1.5. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Es en este contexto, resulta necesario implementar herramientas que permitan fortalecer las capacidades de la Administración Pública para ejecutar las sanciones en el ejercicio de su potestad, la misma que se ha visto perjudicada con la propia normativa vigente; considerando que, muchos administrados evitan o paralizan el actuar de la administración con respecto al cumplimiento de sus obligaciones, a través de la presentación de una demanda de revisión judicial, debido a un vacío legal que viene permitiendo que se desnaturalice el procedimiento de ejecución coactiva.

MINISTERIO DE SALUD · DIR. DE ORDENANZAS Y EJECUCIÓN COACTIVA · S. RODRIGUEZ

En ese orden de ideas, consideramos necesario contar con una normativa propia que permita asegurar la ejecutoriedad de los actos administrativos emitidos por los órganos sancionadores del MINSA por tratarse de un carácter imperioso de salvaguardar la salud pública de modo que esta medida desincentive la comisión de las conductas infractores por parte de los administrados, evitando que se beneficien en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente.

Así, la propuesta normativa se incorporaría a la LOF del MINSA como una disposición complementaria final, de la siguiente manera:

***"Sexta.- Medidas para garantizar el cumplimiento de los actos administrativos del Ministerio de Salud***

*6.1. El Ministerio de Salud en aplicación de su potestad para exigir coactivamente el pago de una deuda no tributaria, solo suspende los procedimientos de ejecución coactiva respecto de los cuales el deudor u obligado, en cualquier tipo de proceso judicial, garantice el pago de dicha deuda no tributaria mediante carta fianza de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, con vigencia de doce (12) meses, por el importe total de la obligación, emitida y entregada a nombre del "Ministerio de Salud", por una entidad bancaria supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), debiendo renovarse antes de su vencimiento.*

*6.2. Una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva, la facultad del Ministerio de Salud para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de la deuda no tributaria impuesta por la comisión de una infracción administrativa prescribe al término de diez (10) años computados a partir de la fecha en que se notificó al deudor u obligado la Resolución de Ejecución Coactiva o la resolución de la medida cautelar respecto de la deuda no tributaria pendiente, lo que ocurra primero.*

*6.3. Con el acto administrativo que autorice el deterioro del valor del activo de la deuda no tributaria, emitido por la Oficina General de Administración o a quien se delegue, se concluye el procedimiento de ejecución coactiva.*

*6.4. El Sector Salud deniega las solicitudes de autorizaciones, licencias, renovaciones y/o cualquier otro título habilitante, requerido por personas naturales o jurídicas, en los siguientes supuestos:*

*a) Respecto de aquellas que hayan incumplido el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.*

*b) Respecto de aquellas cuyos accionistas, socios, asociados, directores o representantes legales han formado parte de una persona jurídica que haya incumplido con el pago de deudas no tributarias contenidas en acto administrativo firme o que ha causado estado.*

*6.5. Lo indicado en el numeral precedente no aplica para aquellas personas naturales o jurídicas a quienes se les hubiera otorgado algún beneficio contemplado en los*

*instrumentos normativos de cobranza y ejecución coactiva establecidos por el Sector Salud.".*

## 1.6. Desarrollo del (los) objetivo (s) relacionado (s) con el problema identificado

Para solucionar el problema identificado, de acuerdo al análisis efectuado con relación a la normativa y las competencias del MINSA, podemos identificar tres (3) ejes, cuyos objetivos permitirán mejorar la situación problemática actual:

**CUADRO N° 7**
**EJE N° 1: DE LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS DEL MINSA POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE SALUD**

| OBJETIVO GENERAL | OBJETIVOS ESPECÍFICOS |
|---|---|
| Implementar mecanismos que permitan fortalecer la capacidad del MINSA para ejecutar las sanciones en el ejercicio de su potestad sancionadora, la misma que se ve perjudicada considerando que, muchos administrados evitan o paralizan el actuar del MINSA a través de la presentación de una **demanda contencioso administrativa** o de **revisión judicial**, resta eficacia a la ejecutoriedad de los sanciones que buscan salvaguardar la salud pública del modo que esta medida desincentive la comisión de las conductas infractoras. | Incrementar el cumplimiento de las obligaciones en materia de salud pública en favor de los ciudadanos. |
| | Limitar el uso indiscriminado de las demandas contencioso-administrativa y/o revisión judicial para generar impunidad en las actuaciones del MINSA. |
| | Reestablecer la facultad de autotutela administrativa, garantizando el impacto positivo en la disuasión de la comisión de infracciones. |
| | Lograr mayor eficacia en la recuperación de sus acreencias para el financiamiento de control y supervisión |

**CUADRO N° 8**
**EJE N° 2: DE LA CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA POR DETERIORO**

| OBJETIVO GENERAL | OBJETIVOS ESPECÍFICOS |
|---|---|
| Implementar una causal de conclusión del procedimiento de ejecución coactiva por el deterioro del valor del activo de la deuda, habida cuenta que actualmente el proceso de ejecución coactiva no se suspende y continúa, por no existir una causal en la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva; si logramos incorporar el deterioro como una fórmula para concluir los procedimientos de ejecución coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá dar por terminado un procedimiento de ejecución coactiva por devenir en infructuoso. | Sincerar los expedientes a cobrar para enfocar las estrategias de cobranza de manera segmentada en aquellos que podrían redituar en mayor probabilidad de eficacia. |
| | Culminar un procedimiento de ejecución coactiva por devenir infructuoso en meses, permitiendo reducir costos de administración. |
| | Sincerar los estados financieros de las cuentas de dudosa recuperación. |
| | Reglamentar este procedimiento a través de un instrumento normativo. |

**CUADRO N° 9**
**EJE N° 3: DE UNA REGULACIÓN ESPECIAL EN EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES Y LA PRESCRIPCIÓN**

| OBJETIVO GENERAL | OBJETIVOS ESPECÍFICOS |
|---|---|

| | |
|---|---|
| Mitigar la elevada incidencia de las personas jurídicas sancionadas que se declaran en extinción, disolución y otras modalidades de cierre establecidas en la Ley General de Sociedades para evadir su responsabilidad, inclusive con el mismo directorio forman una nueva persona jurídica y solicitan autorizaciones ante los órganos de la DIGESA y la DIGEMID con la finalidad de continuar operando de manera impune, en desmedro de la salud pública. | Persuadir a los accionistas, socios, asociados, directores o representantes legales, que forman parte de las empresas infractoras. |
| | Contar con un registro de consorcios empresariales con malas prácticas. |
| | Mitigar la evasión de los obligados en el plazo de diez (10) años como plazo de prescripción. |
| | Identificar a las personas que integraron el directorio en la fecha de la comisión de la infracción. |

## II. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

Conforme a los establecido en el numeral 9.1 del artículo 9 del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa[19], "*El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.*" En ese sentido, es pertinente mencionar, que el efecto de la presente propuesta de Ley se encuentra relacionada a lograr la eficacia de la potestad sancionadora, ejerciendo el "*ius puniendi*" del Estado, propiciando a su vez el cumplimiento de la normativa en materia de salud pública[20], en aras de garantizar una mejor calidad de vida para la ciudadanía, toda vez que en muchas ocasiones estos mecanismos procesales resultan maliciosos por parte de los administrados, con fines dilatorios y con el objetivo de evadir el cumplimiento de sus obligaciones con la Administración Pública.

### 2.1. El análisis de impactos cuantitativos

A efectos de apreciar los perjuicios causados al MINSA por la problemática planteada a raíz de la suspensión de los procedimientos de ejecución coactiva y el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieran trabado, por la interposición de las demandas contencioso-administrativas y/o de revisión judicial; por lo tanto, mediante el Oficio N° D008676-2023-PP-MINSA de fecha 22 de noviembre de 2023, la Procuraduría Pública del MINSA había identificado un total de doscientos ochenta y siete (287) expedientes judicializados sobre las obligaciones derivadas de la comisión de infracciones en contra de las normas de salud, del mismo modo, mediante el Oficio N° D001220-2025-PP-MINSA de fecha 30 de enero de 2025, la Procuraduría Pública del MINSA informa que la cantidad de expedientes judicializados por los motivos expuestos, ascienden a trescientos setenta y tres (373), conforme a lo siguiente:

**CUADRO N° 10**
**EXPEDIENTES PENDIENTES POR EJECUTORIEDAD SUSPENDIDA**

[19] Decreto Supremo Nº 007-2022-JUS.
[20] Competencia de DIGESA y DIGEMID.

| ESTADO | CANTIDAD 2023[1/] | CANTIDAD 2025[2/] |
|---|---|---|
| Demandas contencioso administrativas | 230 | 309 |
| Demandas de revisión judicial | 57 | 64 |
| **TOTAL** | **287** | **373** |

Fuente: 1/ Oficio N° D008676-2023-PP-MINSA de fecha 22 de noviembre de 2023
2/ Oficio N° D001220-2025-PP-MINSA de fecha 30 de enero de 2025

Del cuadro precedente, es posible advertir que, del 22 de noviembre de 2023 al 30 de enero de 2025, el MINSA se está viendo perjudicado debido que se han incrementado a trescientos setenta y tres (373) los expedientes en sede judicial, respecto de cobranzas de deudas no tributarias impuestas por los órganos sancionadores, las cuales se encuentran suspendidas, motivo por el cual, no se cumple con la finalidad pública que se orienta a la cautela de los derechos jurídicos adquiridos en materia de salud a través de las competencias de la DIGESA y la DIGEMID, correspondientes a actos administrativos firmes o que han causado estado en sede administrativa, siendo exigibles coactivamente.

En consecuencia, del análisis costo beneficio, se advierte que éste no solo es cuantitativo según lo descrito en el cuadro anterior, puesto que la aplicación del presente Proyecto de Ley buscará garantizar la seguridad de la población en términos de salud, toda vez que, con la ejecución coactiva de las resoluciones directorales de sanción emitidas por la DIGESA y la DIGEMID, no habrá impunidad por parte de los administrados que vienen infringiendo las normas de manera recurrente, cumpliendo de esta manera con las funciones rectoras del MINSA, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la LOF del MINSA, a la cual se le deberá incorporar una Disposición Complementaria Final, materia del presente Proyecto de Ley.

**De las demandas contencioso administrativas**

En este extremo, existe un grave peligro y riesgo que el MINSA no pueda ejercer oportunamente su potestad sancionadora, toda vez que, ante la demora de la atención de dichas demandas por parte del Poder Judicial, los obligados pueden ingresar a un proceso de disolución, liquidación, extinción o quiebra, y en dicho lapso, pueden ocultar o transferir su patrimonio para evitar que se dispongan contra ellos, medidas cautelares que los obligue a cumplir con sus obligaciones de infracción a las normas de salud, que como ya se había mencionado anteriormente, viene menoscabando la calidad de vida de los ciudadanos al generar un riesgo latente por el tipo de infracciones ya descritos.

Esta situación, sin duda, genera ineficacia de la ejecutoriedad de los actos administrativos de la potestad sancionadora del MINSA, como el órgano rector en materia de salud a nivel nacional, cuyo fin supremo es salvaguardar dicha finalidad pública.

Por tal motivo, se ha revisado la cantidad de expedientes pendientes que se encuentran inmersos en los procesos de demandas contencioso administrativas, determinando para dicho fin su antigüedad y, por ende, el riesgo inminente de efectivizar la potestad sancionadora del MINSA en mitigar y fomentar el cese de las

conductas infractoras que vienen efectuando los administrados en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el consumo de los seres humanos; control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública; accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad y condiciones de calidad e idóneas en los registros sanitarios que regulan lo enunciado anteriormente.

En ese contexto, a continuación, se podrá apreciar la antigüedad de los expedientes que se encuentran en sede judicial, donde el setenta por ciento (70%) de estos, es decir, más de dos terceras (2/3) partes del total, tienen una antigüedad mayor a tres (3) años desde el inicio del proceso de demanda contencioso administrativa, es decir, desde su interposición, conforme se puede verificar en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 11**
**EXPEDIENTES JUDICIALES POR ANTIGÜEDAD**

| ANTIGÜEDAD AÑOS | CANTIDAD | PORCENTAJE |
|---|---|---|
| MAYOR A 3 AÑOS | 260 | 70% |
| HASTA 3 AÑOS | 36 | 10% |
| HASTA 2 AÑOS | 38 | 10% |
| HASTA 1 AÑO | 39 | 10% |
| **TOTAL** | **373** | **100%** |

Fuente: Oficio N° D001220-2025-PP-MINSA de fecha 30 de enero de 2025

Por esta situación, existe mayor probabilidad que cuando se resuelvan estas demandas en las instancias jurisdiccionales correspondientes, después de varios años, la ejecución de la potestad sancionadora a través de la etapa de ejecución coactiva podría ser inejecutable o infructuosa. En otras palabras, al no tener eficacia el acto administrativo que dispuso la sanción de los obligados por haber cometido infracciones conforme a la normativa de la materia y en desmedro de la salud pública -perjuicio a los ciudadanos-, se configura la impunidad, viéndose de esta manera mellado el actuar y el ejercicio de las competencias con respecto a la potestad sancionadora del MINSA.

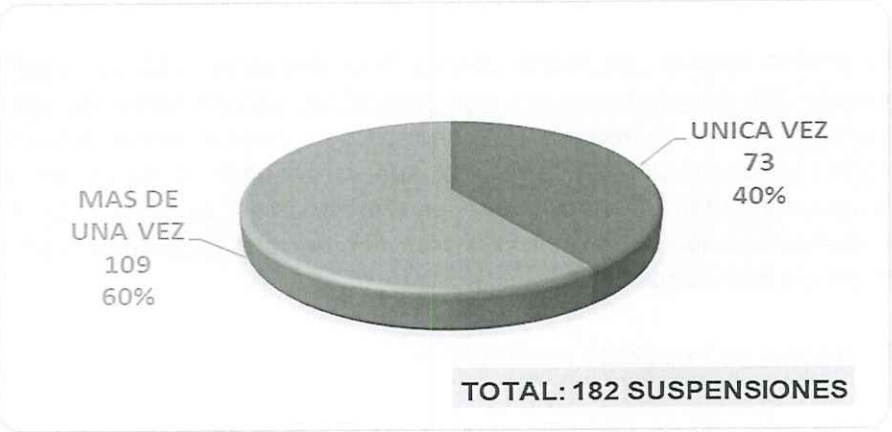
**De las demandas de revisión judicial durante el procedimiento de ejecución coactiva**

Como ya se ha mencionado, si bien es cierto, la norma pretende proteger los intereses de los administrados durante el trámite del procedimiento de ejecución coactiva, otorgando efectos suspensivos al mismo, con la sola presentación de la demanda de revisión judicial conforme a lo establecido en el artículo 23 del TUO de la LPEC, es posible advertir que la actual regulación contiene un vacío legal ya que no impide que los administrados presenten sucesivas demandas de revisión judicial respecto de un mismo procedimiento; por lo tanto, en el contexto actual, este mecanismo se ha convertido en un practica deliberada con fines dilatorios y evasores del cumplimiento de sus obligaciones; toda vez que, en muchos casos ya se agotó la vía de contradicción del acto administrativo con los recursos

impugnatorios correspondientes, inclusive en la vía judicial; por lo tanto, al encontrase en etapa de ejecución coactiva, tienen la condición de actos firmes.

En el siguiente gráfico se presentan ciento ochenta y dos (182) expedientes coactivos, de los cuales, se puede advertir, la cantidad de veces que los administrados interpusieron demandas de revisión judicial por los mismos expedientes de manera sucesiva:

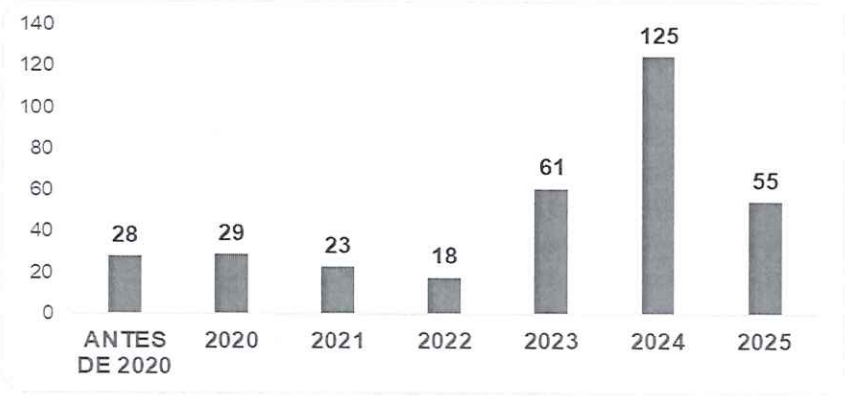
**GRÁFICO N° 2**
**NÚMERO DE VECES DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDAS DE REVISIÓN JUDICIAL POR CADA EXPEDIENTE**




Fuente: OCEC-ECC, actualizado al 30 de enero de 2025

Como se puede advertir en el gráfico anterior, ciento nueve (109) expedientes coactivos (60%), de un total de ciento ochenta y dos (182) demandas presentadas, tienen más de una revisión judicial presentada por cada uno, inclusive llegan hasta cinco (5) veces por cada expediente, lo cual, demuestra el comportamiento deliberado por parte de los administrados en la utilización de la interposición de las demandas de revisión judicial con la finalidad de evadir el cumplimiento de sus obligaciones, derivadas de infracciones administrativas contra las normas de salud impuestas por los órganos sancionadores del MINSA. Por otro lado, es importante mencionar que, en la medida que los órganos sancionadores del MINSA sigan remitiendo mayor cantidad de títulos de cobro a la OCEC, estas demandas de revisión judicial irán incrementándose, conforme se puede apreciar en el siguiente grafico:

**GRÁFICO N° 3**
**INTERPOSICIÓN DE DEMANDAS DE REVISIÓN JUDICIAL POR AÑOS**




Fuente: OCEC-ECC, actualizado al 16 de abril de 2025

Del gráfico anterior, se puede deducir que, desde el 2023, se cuenta con más de sesenta (60) demandas de revisión judicial por año, interpuestas ante la Ejecutoría Coactiva, lo cual, representa un incremento de tres (3) veces más con relación a lo registrado en el 2022 y 2024, lo que representa al doble de las demandas interpuestas en el 2023. Asimismo, para el año 2025, se espera una mayor cantidad de demandas que superen lo registrado en los ejercicios anteriores, conforme a la tendencia expuesta.

## 2.2. El análisis de impactos cualitativos

En el marco de las competencias de los órganos sancionadores del MINSA, que son, según lo establecido en el ROF del MINSA, DIGESA y DIGEMID, sus potestades se regulan en la Ley N° 26842, Ley General de Salud, Ley N° 28376, Ley que prohíbe y Sanciona la Fabricación, Importación, Distribución y Comercialización de Juguetes y/o Útiles de Escritorio Tóxicos o Peligrosos, Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y, la Ley N° 29459, Ley de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios; por lo que cada órgano sancionador tiene la siguiente reglamentación:

**CUADRO N° 12**
**REGLAMENTACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL MINSA**

| NORMATIVIDAD | | |
|---|---|---|
| **LEY** | **DECRETOS** | **DESCRIPCIÓN** |
| LEY N° 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. | DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS | TUO de la LPAG<br>Numeral 34.3 del artículo 34, multas por fiscalización posterior de los procedimientos administrativos |
| **DIGESA** | | |
| LEY N° 26842, LEY GENERAL DE SALUD | DECRETO SUPREMO Nº 007-98-SA | Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas |
| | | Reglamento de Regulación y Fiscalización de Sustancias Peligrosas de Uso Doméstico, Industrial y/o en Salud Pública |
| LEY N° 28376 – LEY QUE PROHÍBE Y SANCIONA LA FABRICACIÓN, IMPORTACIÓN, | DECRETO SUPREMO N° 008-2007-SA | Reglamento de Ley que prohíbe y Sanciona la Fabricación, Importación, Distribución y Comercialización de |

MINISTERIO DE SALUD · Dirección Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD · OFIC. DE COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA · S. RODRIGUEZ

| | | |
|---|---|---|
| DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE JUGUETES Y/O ÚTILES DE ESCRITORIO TÓXICOS O PELIGROSOS | | Juguetes y/o Útiles de Escritorio Tóxicos o Peligrosos |
| DECRETO LEGISLATIVO Nº 1278 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS | DECRETO SUPREMO Nº 014-2017-MINAM | Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos |
| LEY Nº 32159 - LEY DEL CONTROL DEL CONSUMO DE PRODUCTOS DE TABACO, NICOTINA O SUCEDÁNEOS DE AMBOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA VIDA Y LA SALUD | R.M.N° 307-2025/MINSA (Crean Grupo de Trabajo Multisectorial) | |
| **DIGEMID** | | |
| LEY Nº 29459, LEY DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS, DISPOSITIVOS MÉDICOS Y PRODUCTOS SANITARIOS | DECRETO SUPREMO Nº 014-2011-SA | Reglamento de Establecimientos Farmacéuticos |
| | DECRETO SUPREMO Nº 016-2011-SA | Reglamento para el Registro, Control y Vigilancia Sanitaria de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios |

En líneas generales, la potestad sancionadora tiene como fin, la cautela de los derechos públicos adquiridos por las normas correspondientes en favor de la colectividad, conforme a lo establecido en el TUO de la LPAG, toda vez que la actividad de fiscalización, según el artículo 239 de la referida norma, corresponde al "*conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de* ***cumplimiento normativo****, de* ***prevención del riesgo****, de* ***gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos****.*"; es decir, que el Estado, en este caso, el MINSA, garantiza en su actuar las políticas de salud pública con respecto a la reglamentación y finalidad indicadas en el cuadro anterior; por lo que, al constatarse un hecho que infringe las normas reglamentarias, será pasible de sanción de acuerdo al ámbito de aplicación de la potestad sancionadora en concordancia a lo establecido en el numeral 247.1 del artículo 247 del TUO de la LPAG "*(...) la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados*"; por lo tanto, el Estado debe garantizar la tutela de sus atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras, no obstante, estas no cumplen su finalidad si no se ejecutan oportunamente ya que la dilación del procedimiento de ejecución coactiva mediante sendas revisiones judiciales o demandas contenciosas, las cuales vienen generando impunidad en un sistema que la protege, y en este contexto de mayor importancia, a las atribuciones del MINSA en la cautela de la salud pública, uno de los pilares más importantes de la nación, ello sin perjuicio de garantizar un debido procedimiento y respetar los derechos de los administrados conforme a Ley.

Para mayor precisión describiremos cada rol que cumplen los órganos sancionadores, conforme a los siguientes:

MINISTERIO DE SALUD - Dirección Gral. de Administración - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD - OFC. EJECUTORAS Y EJECUCIÓN COACTIVA - S. RODRIGUEZ

## CUADRO N° 13
## POTESTAD SANCIONADORA DE LA DIGESA

| NORMATIVA | | FINALIDAD | REGULACIÓN |
|---|---|---|---|
| DECRETO SUPREMO N° 007-98-SA | Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas | Establece las normas generales de higiene, así como las condiciones y requisitos sanitarios a que deberán sujetarse la producción, el transporte, la fabricación, el almacenamiento, el fraccionamiento, la elaboración y el expendio de los alimentos y bebidas de consumo humano con la finalidad de garantizar su inocuidad. | La fabricación, almacenamiento o comercialización de productos sin Registro Sanitario. |
| | | | La consignación en el rotulado de los envases un número de Registro Sanitario que no corresponde al producto registrado. |
| | | | La modificación o cambio de los datos y condiciones declaradas para la obtención del Registro Sanitario, sin haberlo comunicado en la forma y condiciones que establece el reglamento. |
| | | | La incorporar al alimento o bebida aditivos alimentarios prohibidos o que estando permitidos exceden los límites máximos establecidos. |
| | | | La utilización de envases fabricados con materiales de uso prohibido. |
| DECRETO SUPREMO N° 031-2023-SA | Reglamento de Regulación y Fiscalización de Sustancias Peligrosas de Uso Doméstico, Industrial y/o en Salud Pública | Se establecen las regulaciones para los insumos que podrían afectar a la salud pública. | |
| DECRETO SUPREMO N° 008-2007-SA | Reglamento de Ley que prohíbe y Sanciona la Fabricación, Importación, Distribución y Comercialización de Juguetes y/o Útiles de Escritorio Tóxicos o Peligrosos | Establece las normas generales de con relación a garantizar y proteger la salud La protección a los consumidores frente a juguetes o útiles de escritorio tóxicos o peligrosos radica en verificar la composición de los mismos y retirar del mercado aquellos que contengan sustancias de riesgo o dañinas. | Fabricación de juguetes y útiles de escritorio tóxicos o peligrosos |
| | | | Importación de juguetes y útiles de escritorio |
| | | | Distribución y comercialización de juguetes y útiles de escritorio |
| | | | Sustancias controladas de acuerdo a su concentración en la fabricación de juguetes y útiles de escritorio |
| DECRETO SUPREMO N° 014- | Reglamento de la Ley de Gestión Integral | Asegurar la maximización constante de la eficiencia en el uso de materiales, y regular | Manejo de residuos sólidos generados en los establecimientos de salud, centros médicos de apoyo u |

MINISTERIO DE SALUD Direc. Gral. de Administración DIRECCIÓN GENERAL R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD OFIC. DE ECONOMÍAS Y EJECUCIÓN COACTIVA S. RODRIGUEZ

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2017-MINAM | de Residuos Sólidos | la gestión y manejo de residuos sólidos, que comprende la minimización de la generación de residuos sólidos en la fuente, la valorización material y energética de los residuos sólidos, la adecuada disposición final de los mismos y la sostenibilidad de los servicios de limpieza pública. | otros, provenientes de la atención médica |
| | | | Los residuos sólidos bio-contaminados provenientes de los establecimientos de las categorías I-1, I-2, I-3 y I-4 |
| | | | Registro interno sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en sus instalaciones. |
| | | | No segregar en la fuente o no manejar selectivamente los residuos generados, caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuos |
| LEY N° 32159 | R.M.N° 307-2025/MINSA (Crean Grupo de Trabajo Multisectorial) | Ley del control del consumo de productos de tabaco, nicotina o sucedáneos de ambos para la protección de la vida y la salud | |

## CUADRO N° 14
## POTESTAD SANCIONADORA DE LA DIGEMID

| NORMATIVA | | FINALIDAD | REGULACIÓN |
|---|---|---|---|
| DECRETO SUREMO N° 014-2011-SA | Reglamento de Establecimientos Farmacéuticos | Establece las condiciones técnicas y sanitarias para el funcionamiento de los establecimientos dedicados a la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios. | Regula farmacias, boticas, droguerías, almacenes, laboratorios y otros no farmacéuticos. |
| DECRETO SUPREMO N° 016-2011-SA | Reglamento para el Registro, Control y Vigilancia Sanitaria de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios | Establece las condiciones técnicas del registro sanitario. | Regula la fabricación, importación, almacenamiento, distribución, comercialización, promoción, dispensación, expendio o uso de los mismos. |
| | | Establece las condiciones técnicas de los productos farmacéuticos. | Regula los medicamentos, medicamentos herbarios, productos dietéticos y edulcorantes, productos biológicos y productos galénicos. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Establece las condiciones técnicas de los dispositivos médicos. | Regula según nivel de riesgo, fabricante y país del fabricante, adicionalmente se otorgará por grupo de dispositivos (kit, set, sistema y familia), nombre y país del sitio de fabricación, nombre comercial y/o marca si los tuviera, tomando en consideración los documentos de la International Medical Devices Regulators Forum - IMDRF. |
| | | Establece las condiciones técnicas de la farmacovigilancia y tecnovigilancia. | Vigila y evalúa la seguridad de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, para la adopción de medidas que permitan prevenir y reducir los riesgos y conservar los beneficios de los mismos en la población. |

Como se puede apreciar, el incumplimiento de las normas de salud constituye un grave peligro para la población, en tanto, el contexto actual, viene favoreciendo a que los administrados sigan infringiendo las disposiciones de la DIGESA y la DIGEMID, generándose de esta manera, un **beneficio ilícito obtenido con la infracción** en desmedro de la integridad de la población, situación actual que con el presente Proyecto de Ley se espera corregir.

Este concepto ha sido desarrollado por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española con respecto al beneficio ilícito obtenido con la infracción:

> *"Adm. Enriquecimiento obtenido por el infractor como consecuencia de la infracción cometida.*
>
> *Con el fin de evitar que en estos casos la infracción pierda su carácter disuasorio,* ***la ley establece, con carácter general, que el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*** *(LRJSP, art. 29.2). Para hacer efectiva esta previsión «las leyes incluyen en ocasiones, además de la posibilidad de imponer multas elevadas, medidas dirigidas expresamente a la incautación de los beneficios derivados del ilícito, como son la posibilidad de incrementar la cuantía de la multa en el montante equivalente al beneficio obtenido, cuando este fuere superior a la sanción que corresponda, o la aplicación de una medida accesoria o complementaria de la sanción a tal fin» (Lozano, B., A. Lago y L. F. López: Tratado de derecho ambiental, pág. 735)."*[21]

Por tal motivo, si se desea cautelar la tutela con respecto a las normas sanitarias, se deben establecer los mecanismos pertinentes en el sistema que mitiguen la situación actual, por lo que esta propuesta legal, busca lograr la eficacia de la potestad sancionadora, ejerciendo el "*ius puniendi*" del Estado y la autotutela administrativa, propiciando a su vez, el cumplimiento de la normativa en materia de

[21] https://dpej.rae.es/lema/beneficio-il%C3%ADcito-obtenido-con-la-infracci%C3%B3n

salud, en aras de garantizar una mejor calidad de vida para la ciudadanía, en general.

### 2.3. Impacto económico de la propuesta (relación beneficio costo)

**CUADRO N° 15**
**RELACIÓN BENEFICIO COSTO**

| BENEFICIOS | COSTOS |
|---|---|
| 1. Incentivar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados en materia de salud pública en favor de los ciudadanos a efectos que estos accedan a condiciones que aseguren la protección de su vida e integridad.<br>2. Limitar el uso indiscriminado de las demandas contencioso-administrativa y/o revisión judicial para generar impunidad en las actuaciones del MINSA.<br>3. Reestablecer la facultad de autotutela administrativa.<br>4. Posibilidad de lograr mayor eficacia en la recuperación de sus acreencias. Hacer efectivo el cumplimiento y ejecución de los actos administrativos por sanciones impuestas.<br>5. Garantizar el impacto positivo en la disuasión de la comisión de infracciones.<br>6. Reducir la carga procesal del Poder Judicial.<br>7. Aclarar el vacío normativo sobre el plazo que tiene la administración respecto al plazo de la prescripción de los Procedimientos de Ejecución Coactiva. | El Proyecto de Ley no genera gastos para la entidad como consecuencia de su aprobación por cuanto, al no efectivizarse la suspensión en la medida que la obligación se encuentre garantizada con una carta fianza, el ejecutor coactivo procede a las acciones de cobranza conforme al estado de la gestión y en ejercicio de sus funciones. |

## III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

### 3.1. Sobre la legalidad de la iniciativa planteada

El artículo 107 de la Constitución Política del Perú establece como derecho de los poderes del Estado, como, el Ejecutivo y en específico, el MINSA, proponer leyes en las materias de su competencia.

Por otro lado, el literal h) del artículo 5 de la LOF del MINSA, señala que dicha entidad tiene entre sus funciones rectoras, "*dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia*", siendo además que, el artículo 7 establece como funciones específicas, entre otras, en el literal d), la de *"proponer la regulación de infracciones y las sanciones por la transgresión o incumplimiento de las normas sanitarias"*.

Por su parte, el ROF del MINSA establece en el literal i) del artículo 41 que, la OGA tiene como función "efectuar la cobranza de obligaciones a favor de los órganos sancionadores (...)" y en el literal l), "*proponer, implementar y monitorear lineamientos, normas, directivas e instructivos en el marco de sus competencias, que aseguren la calidad del gasto (...)*".

En esa misma línea, en el artículo 46 del ROF del MINSA se detallan las funciones de la OCEC, entre las que se encuentran, la de "*Coordinar la ejecución de los procesos técnicos de recaudación y cobranza coactiva producto de multas administrativas, impuestas por los órganos del Ministerio de Salud con facultad sancionadora y otras acreencias y obligaciones económicas de naturaleza no tributaria a favor del Ministerio de Salud*", así como "*formular, proponer e implementar lineamientos y procedimientos institucionales para el funcionamiento de los procesos de cobranza y ejecución coactiva, realizar seguimiento y evaluación de su cumplimiento, conforme a la normativa de la materia*" e "*implementar estrategias y mecanismos de cobranza que permitan reducir riesgos de deudas impagables*".

De conformidad con las normas antes señaladas, la OCEC de la OGA del MINSA, tiene facultades para elaborar propuestas normativas de la entidad, dentro del marco de sus competencias.

Ahora bien, considerando la problemática expuesta referida a la suspensión de los procedimientos de ejecución coactiva y el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieran trabado, por la presentación de la demanda contencioso administrativa y/o la demanda de revisión judicial, resulta necesario contar con una normativa especial que le permita al MINSA, continuar con el trámite de los mismos, para incrementar la eficacia y eficiencia de las obligaciones pecuniarias, logrando así la cautela de la salud pública.

Al respecto, ni la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, ni otra norma, ha regulado que no se pueda aprobar un dispositivo legal especial que permita la inaplicación de lo establecido en el literal e) del numeral 16.1 del artículo 16 y el numeral 23.3 del artículo 23 de la ley citada, toda vez que como ya se ha enunciado, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, y, el Ministerio de la Producción, tienen sus normas especiales que regulan ello, logrando así la eficacia de las normas laborales, ambientales y de competencia de la propiedad intelectual, respectivamente, situaciones que les ha permitido cautelar los intereses de la colectividad en el ámbito de sus competencias, y que mayor relevancia en esta propuesta normativa es que se garantice la salud pública como eje primordial de la vida, mitigando de esta manera, el riesgo que los administrados se beneficien de manera ilícita a través del perjuicio al ciudadano.

MINISTERIO DE SALUD - Direcc. Gral. de Administración - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD - OFIC. RECAUDACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA - S. RODRIGUEZ

Sumado a ello, la propuesta normativa se encuentra en concordancia con lo previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, toda vez que su artículo 24 establece que, la admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, puesto que las entidades ya mencionadas en el párrafo anterior, cuentan con una regulación

especial al respecto, siendo además que, dichas normas no han sido declaradas inconstitucionales.

Por tal motivo, el MINSA plantea la presente propuesta normativa, la misma que se encuentra sustentada en el ejercicio legítimo del derecho constitucional de iniciativa de ley, de conformidad con las facultades reconocidas en las materias de su competencia, más aún cuando la misma no tiene amparo legal que la prohíba.

### 3.2. Sobre la constitucionalidad de la propuesta normativa

La ejecución de los actos administrativos tiene la característica de estar regida por los principios de ejecutividad y ejecutoriedad. Por el primero, se entiende referido a la eficacia del acto administrativo, es decir, desde cuándo produce efectos. En caso del segundo, se entiende referido a la ejecución del acto administrativo, esto es, desde cuándo es susceptible de ser ejecutado forzosamente. Ahora bien, nuestro ordenamiento legal vigente le ha reconocido a la Administración Pública los citados atributos, lo cual además tiene sustento constitucional.

Por su parte, es preciso indicar que, el artículo 16 del TUO de la LPEC, ha sido materia de una demanda de inconstitucionalidad, mientras que el artículo 23 ha sido materia de dos de demandas de inconstitucionalidad, siendo que las mismas fueron declaradas infundadas. Al respecto, el análisis del Tribunal Constitucional se enmarcó en determinar si la redacción de los mencionados artículos era inconstitucional por el hecho de disponer que la sola interposición de la demanda contencioso administrativa y/o de revisión judicial suspenda el trámite del procedimiento de ejecución coactiva, siendo que llegó a la conclusión que, esto no atentaba contra el texto constitucional, puesto que con dicha suspensión se evitaba la ejecución del patrimonio del administrado y se garantizaba la efectividad de las decisiones del Poder Judicial.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha emitido pronunciamiento en el sentido que sea inconstitucional el que pueda implementarse una regulación diferente, a través del TUO de la LPEC, u otra norma -en tal sentido- es constitucionalmente posible replantear el marco normativo vigente, de tal manera que la interposición y/o trámite de la demanda contencioso administrativa y/o de revisión judicial no suspenda el trámite del procedimiento de ejecución coactiva seguido por el MINSA, al haberse corroborado que dichos procesos judiciales vienen siendo mal utilizados por los administrados para evitar la ejecución de sus obligaciones pendientes con la Administración Pública.

La Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03828-2011-PA/TC, en el caso del Fundamento Jurídico onceavo, señala lo siguiente: "*Finalmente, cabe precisar que el argumento relacionado a que en el tema de la sanción dispuesta en el numeral 8 al artículo 113° del Decreto Supremo N° 001-2010-MTC se vulneraría la garantía constitucional de la jerarquía de las normas, en razón de que se estaría modificando lo dispuesto por el artículo 78° del Código Civil también carece de sustento pues* ***resulta razonable que el Estado tenga la potestad de desincentivar ciertas conductas que se pretende erradicar****, por lo que no se observa que dicha medida disuasiva colisione con las normas constitucionales y legales vigentes.*", por lo tanto, resulta razonable que la disposición sea aplicable al

sector salud por la importancia y relevancia de los derechos constitucionales, debiendo primar el beneficio colectivo con respecto a los agentes económicos que vienen deliberadamente incumpliendo las normas, evadiendo sus responsabilidades y lucrando con esta problemática que se viene suscitando durante muchos años.

Del mismo modo, en el numeral 1 del fundamento octavo de la Casación N° 4122-2012 CAJAMARCA, se ha señalado que "(...) las *pretensiones prescriben en un tiempo que va de dos a diez años, según que el interés sea de orden particular o de* ***asuntos que interesen al Estado dada la gravedad de la infracción***.", en otras palabras, la salud de la población es un asunto de interés del Estado, dada la gravedad de las infracciones que traen consigo daños irreparables en dicha salud; la razonabilidad de esta medida se sustenta en los diversos hechos que ha tenido el sector salud por no contar con una regulación que consolide el principio de autoridad puesto que, como el caso de empresas que proveen alimentos a los niños de programas sociales, empresas farmacéuticas que buscan concertar precios, laboratorios que operan los productos, medicamentos e insumos médicos de mala calidad y otras que los reciclan inclusive, estos agentes económicos no cumplen con sus obligaciones y optan por cambiar de razón social o judicializar sus sanciones con fines evidentemente dilatorios. En consecuencia, debe primar el interés público o general sobre el interés particular.

Por lo expuesto anteriormente, según el fundamento trigésimo tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 3283-2003-AA/TC, se cuestiona la limitación que impone una ordenanza municipal -rango de ley- para el funcionamiento de una discoteca y el lucro de esta -interés particular de libre empresa, en ese sentido, el Tribunal Constitucional indica que "*Se denomina como* ***interés público*** *al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como "algo" necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta* ***vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros***. *Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares. (...)*", siendo ello así, no se pretende limitar la libre empresa (interés particular) sino que se busca garantizar el cumplimiento de las normas de salud (interés general o público). Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Exp. N° 0090-2004-AA/TC, en el fundamento onceavo, ha establecido que, "*El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.*", de acuerdo a ello, la salud es un bien jurídico de interés público, consagrado en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, el mismo que establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y de la comunidad, así como el deber de contribuir con su promoción y defensa.

MINISTERIO DE SALUD Dirección Gral. de Administración DIRECCIÓN GENERAL R. MENACHO M.

Asimismo, es preciso indicar que, si bien el ordenamiento jurídico debe respetar y garantizar los derechos de los ciudadanos, y en particular el de los administrados sujetos a procedimientos como el de ejecución coactiva, más aún cuando dicho procedimiento podría afectar su patrimonio, también lo es que, la Administración

MINISTERIO DE SALUD OFIC. DE ASESORÍA JURÍDICA Y EJECUCIÓN COACTIVA R. RODRIGUEZ

Pública no puede ver mellada su potestad sancionadora por el uso indiscriminado y abusivo de los vacíos legales por parte de los administrados.

### 3.3. Impacto de la vigencia de la norma en la legislación

El proyecto realiza la incorporación de la Sexta Disposición Complementaria Final a la LOF del MINSA, sin derogación de ninguna norma vigente ni afectación del ordenamiento jurídico nacional.

En ese sentido, cabe señalar que, la iniciativa legislativa permitirá al MINSA ejecutar sus actos administrativos correspondientes a obligaciones, en aras de hacer cumplir la normatividad vigente, es decir, garantizando el estricto cumplimiento de las normas de salud pública en beneficio de la ciudadanía, mitigando y desincentivando la comisión de las conductas infractores por parte de los administrados, evitando que se beneficien en perjuicio de la salud de la población en las materias de alimentos y bebidas; juguetes y útiles de escritorio; tratamiento de residuos sólidos hospitalarios; control de establecimientos farmacéuticos; fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, lo que se suscita como consecuencia de la modificación de los alcances del TUO de la LPEC, al regular de modo especial la continuación del procedimiento de ejecución coactiva, así se haya presentado la demanda contencioso administrativa y/o la demanda de revisión judicial, salvo que se garantice la obligación, en cuyo caso sí corresponde la suspensión del procedimiento.

La regulación de la prescripción del procedimiento de ejecución coactiva de las deudas no tributarias por concepto de multas que impone el MINSA permitirá seguir recuperando las acreencias a favor del Estado, dada la gravedad para la salud de las personas, toda vez que existen mecanismos disuasivos que se pretenden implementar para mitigar dicha problemática.

La conclusión del procedimiento de ejecución coactiva por la causal del deterioro del valor activo de la deuda no tributaria en etapa de ejecución coactiva respecto de las cuentas por cobrar permitirá que la administración oriente sus recursos en aquellos procesos que tengan mayor probabilidad de cumplimiento, lo que coadyuvará a que la entidad no realice gastos administrativos innecesarios por formalismo o para evitar los plazos de prescripción con conocimiento de la improbabilidad de cobro de los expedientes coactivos, cuya cobranza haya devenido en infructuosa.

Finalmente, la regulación especial para el otorgamiento de títulos habilitantes, contribuirá a desincentivar las conductas infractoras de los administrados y/o agentes económicos en perjuicio de la ciudadanía, puesto que el impacto esperado es la reducción de las incidencias de incumplimiento y fomentar las buenas prácticas que permitan garantizar a la población una buena calidad de:

- Alimentos y bebidas
- Juguetes y útiles de escritorio
- Un adecuado tratamiento de residuos sólidos hospitalarios
- Control de establecimientos farmacéuticos
- Fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio productos farmacéuticos, dispositivos

médicos y productos sanitarios que cumplan con los estándares para el uso en seres humanos
- Control idóneo de las sustancias peligrosas de uso doméstico, industrial y/o en salud pública
- Accesibilidad de productos farmacéuticos genéricos para la población, acorde a la normatividad
- Condiciones idóneas en los registros sanitarios

## IV. PREPUBLICACIÓN DE LA NORMA Y ANÁLISIS DE LAS OPINIONES SOBRE LA PROPUESTA NORMATIVA

### 4.1. Sobre la prepublicación de la norma

Es importante señalar que el artículo 107 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República y los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

Al respecto, el artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

Sobre el particular, el numeral 2 del artículo 4 de la citada Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, indica que los Ministerios y las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo ejercen sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo disponga su normatividad específica y están sujetos a la política nacional y sectorial.

Asimismo, el numeral 2 del artículo 8 de la indicada Ley N° 29158, establece que corresponde al Presidente de la República, en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros. Por su parte, el artículo 12 del cuerpo normativo antes citado, señala que los proyectos de ley que propone el Presidente de la República, en ejercicio de su derecho a iniciativa legislativa, deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República para la presentación de las iniciativas legislativas.

MINISTERIO DE SALUD Direcc. Gral. de Administración DIRECCIÓN GENERAL R. MENACHO M.

En ese orden de ideas, el artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República establece que el Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado.

El referido Reglamento precisa que el año se divide en dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas: a) El primero se inicia el 27 de julio y concluye el 15 de diciembre; y, b) El segundo se inicia el 1 de marzo y concluye el 15 de junio.

MINISTERIO DE SALUD OFC. DE COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN CONVENTUAL S. RODRIGUEZ

De acuerdo al artículo 77 del indicado Reglamento, luego de verificar que la proposición de ley cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y

decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones correspondientes. En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa es devuelta por la Oficialía Mayor, de conformidad con la Vicepresidencia, para que se subsanen las omisiones.

Cabe señalar que la Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento o inadmisibilidad es informado a la Oficialía Mayor.

Ahora bien, el artículo 1 del Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, precisa que su objeto es regular la publicación obligatoria de las normas jurídicas de carácter general que conforman el ordenamiento jurídico nacional y otras resoluciones en el diario oficial, así como en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública o mediante cualquier otro medio que garantice su publicidad general, salvo que la legislación especial exija un medio específico.

De conformidad al artículo 4 del referido Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, la publicación de proyectos normativos es la puesta en conocimiento de proyectos normativos a la ciudadanía, con el objeto de recabar sus comentarios, aportes u opiniones, garantizando el principio de transparencia y máxima divulgación, así como el principio de participación ciudadana y/o de los administrados, antes de que, en ejercicio de la potestad normativa, se aprueben normas de carácter general que puedan afectar derechos, obligaciones e intereses.

Sobre el particular, si bien la propuesta es gestionada por el Poder Ejecutivo, es pertinente indicar que la admisibilidad y aprobación de la misma le corresponde al Congreso de la República, quien, a través de sus comisiones, debe cumplir con los requisitos y procedimientos plasmados en su Reglamento, a fin de realizar un correcto análisis de la propuesta. Cabe precisar que, conforme a su regulación, los proyectos de ley son sometidos a la opinión de la ciudadanía.

MINISTERIO DE SALUD · Direcc. Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

En ese sentido, el presente proyecto normativo no debe ser publicado en virtud a que el mismo no será emitido por el Poder Ejecutivo, sino por el Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo antes indicado, es oportuno señalar que el literal b) del numeral 19.2 del artículo 19 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, dispone que se exceptúa de la publicación del proyecto normativo a las disposiciones que regulan actos, instrumentos y procedimientos de gestión interna de la entidad de la Administración Pública, o que regulan las relaciones interinstitucionales, así como disposiciones referidas a la organización del Estado.

MINISTERIO DE SALUD · OFIC. DE ORGANIZACIÓN Y EVALUACIÓN INSTITUC. · S. RODRIGUEZ

En ese contexto, se aprecia que el presente proyecto tiene por objeto mejorar la organización del MINSA, para fortalecer su potestad sancionadora, en aras de

salvaguardar el derecho a la salud contemplado como un pilar en la Constitución Política del Perú; por lo que, se enmarca en dicha excepción.

### 4.2. Análisis de las opiniones sobre la propuesta normativa

La DIGESA, como la Autoridad Nacional en Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental la cual comprende: i) calidad de agua para consumo humano, agua de uso poblacional y recreacional (playas y piscinas; características sanitarias de los Sistemas de abastecimiento y fuentes de agua para consumo humano, agua de uso poblacional y recreacional; aire (ruido); ii) juguetes y útiles de escritorio; iii) manejo de residuos sólidos de establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y de los generados en campañas sanitarias; iv) cementerios; crematorios; traslado de cadáveres y restos humanos; exhumación, inhumación y cremación; así como en materia de Inocuidad Alimentaria la cual comprende: i) los alimentos y bebidas destinados al consumo humanos y ii) aditivos elaborados industrialmente de producción nacional o extranjera, con excepción de los alimentos pesqueros y acuícolas; así como las demás materias de competencia establecidas en la normatividad vigente en concordancia con las normas nacionales e internacionales; remite el **Memorándum N° D003104-2024-DIGESA-MINSA** de fecha 21 de noviembre de 2024 y el **Informe N° D000012-2024-DIGESA-DFIS-FCB-MINSA** de fecha 20 de noviembre de 2024, por parte de su órgano sancionador, la Dirección de Fiscalización y Sanción donde expone la importancia del control y vigilancia sanitaria de las materias de su sector, conforme a lo siguiente:

> *"El Artículo 1 de la Constitución Política del Perú, prescribe: "**La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado**.". Por su parte el Artículo 7 de la norma primigenia evocada, prescribe: "**Todos tienen derecho a la protección de su salud**, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.*
>
> *El Tribunal Constitucional ha establecido en la STC N° 2945-2003-AA/TC que: "Si bien en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la salud no se encuentra contemplado entre los derechos fundamentales establecidos en el artículo 2° de la Constitución, sino más bien se lo reconoce en el capítulo de los derechos económicos y sociales a que se refieren los artículos 7 y 9 de la Constitución, también debe considerar que **cuando la vulneración del derecho a la salud compromete otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad física o el libre desarrollo de la personalidad, tal derecho adquiere carácter de derecho fundamental** y, por tanto, su afectación merece protección vía la acción de amparo (STC N° T- 499 Corte Constitucional de Colombia).*
>
> *Es por tanto factible aceptar que la inmersión de la DIGESA en este extremo está dada por el deber que tiene el Estado de adoptar las medidas pertinentes tendientes a mejorar la calidad de vida de la sociedad, por lo que si se observa que determinado accionar está dando como resultado la mejora en la salud, más aún si tenemos en cuenta que el Tribunal Constitucional **HA EXPRESADO EN REITERADA JURISPRUDENCIA QUE EL INTERÉS GENERAL PREVALECE SOBRE EL INTERÉS PARTICULAR**."*

MINISTERIO DE SALUD · Dirección Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD · OFIC. DE ECONOMÍA Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL · S. RODRIGUEZ

La DIGEMID, como la Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores que garanticen un correcto funcionamiento de los establecimientos dedicados a la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, distribución, dispensación, expendio de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios; así como, la conservación de las condiciones establecidas en sus respectivos registros sanitarios; remite el **Memorándum N° D003028-2024-DIGEMID-MINSA** de fecha 28 de octubre de 2024, el **Informe N° D000012-DIGEMID-DICER-MINSA** de fecha 28 de octubre de 2024, por parte de su órgano sancionador, la Dirección de Inspección y Certificaciones y el **Memorándum N° D000889-2024-DIGEMID-DFAU-MINSA** de la Dirección de Farmacovigilancia Acceso y Uso, documentos donde expone la importancia del control y vigilancia sanitaria de las materias de su sector, conforme a lo siguiente:

> *"(...) la importancia del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS") para los intereses de la colectividad, cabe resaltar que su finalidad principal es "desincentivar la comisión de ilícitos administrativos". Asimismo, la justificación de la propuesta normativa "sería lograr la ejecutoriedad de la potestad sancionadora en el ámbito de salud pública que ejerce el Ministerio de Salud a nivel nacional (...).*
>
> *(...) Resulta evidente que, la propuesta pretende dotar de dinamismo y eficiencia al proceso de cobranza coactiva de las multas que se imponen por parte de los órganos sancionadores del Ministerio de Salud; los cuales se encuentran relacionados con la ejecución de las resoluciones de sanción (multa)".*

Al respecto, conforme a lo expuesto anteriormente, las autoridades de la salud, en el marco de sus competencias, es decir, la DIGESA y DIGEMID consideran que la propuesta es compatible con las finalidades que persiguen tanto el procedimiento administrativo sancionador (PAS), así como con el procedimiento de ejecución coactiva o ejecución forzosa. En el primer caso, porque como ya hemos señalado la sanción a parte de castigar una conducta, tiene además una finalidad reparatoria y preventiva, por lo tanto, su ejecución no puede verse interrumpida por un mandato legal imperativo, sino por una decisión jurisdiccional debidamente motivada. En dicho contexto, para que la ejecución de los actos de sanción cumpla adecuadamente con sus fines, la suspensión judicial debe de establecerse por mandato del juzgador. Es por ello que la suspensión del procedimiento vía mandato judicial emitido por el órgano jurisdiccional, no reduce, ni afecta la tutela judicial efectiva que corresponde al administrado en su calidad de justiciable, sino que más bien la dota de mayor eficacia y seguridad jurídica. Del mismo modo, que se establezca un plazo de prescripción para los procedimientos de ejecución coactiva, la posibilidad de concluir los mismos por la causal de deterioro contable y garantizar el cumplimiento de las obligaciones con una regulación especial para el otorgamiento de títulos habilitantes.

MINISTERIO DE SALUD · Direcc. Gral. de Administración · DIRECCIÓN GENERAL · R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD · OFC. DE COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA · S. RODRIGUEZ

En consecuencia, los órganos sancionadores consideran viable la propuesta de modificación, que en este caso será la de incorporación de una Disposición Complementaria Final a la LOF del MINSA, con la finalidad de garantizar la eficacia del acto administrativo que busca resarcir los actos infractores que vienen

perjudicando la calidad de vida de los ciudadanos en términos de salud. Por tal motivo, se presentan las opiniones de dichos órganos con respecto a este proyecto:

**CUADRO N° 16**
**OPINIÓN DE LOS ÓRGANOS SANCIONADORES**

| ÓRGANO SANCIONADOR | OPINIÓN |
|---|---|
| DIGESA | "(...) *que concluye que el espíritu de la norma propuesta por la OCEC, es la desincentivar las conductas infractoras y evasoras de los obligados, en otras palabras,* ***no generar impunidad por parte de los que vienen infringiendo las normas de manera recurrente****, cumpliendo de esta manera con las funciones rectoras del Ministerio de Salud conforme a lo establecido en el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1161. Resultando* ***viable*** *el proyecto de Ley que incorpora la sexta disposición complementaria final al Decreto Legislativo N°1161.*" |
| DIGEMID | "(...) *se adjunta a la presente los documentos b) y c) de la referencia, mediante los cuales la Dirección de Inspección y Certificación, así como la Dirección de Farmacovigilancia, Acceso y Uso, emiten opinión en relación a cada extremo de la propuesta normativa, concluyendo que resulta* ***viable*** *la modificación legislativa trasladada.*" |

## V. SUSTENTO DE LA NORMA QUE NO PASA POR ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE

Es oportuno señalar que el Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, establece lo siguiente:

- La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.
- La protección de la salud es de interés público. Por tanto, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.
- Toda persona tiene derecho a la protección de su salud en los términos y condiciones que establece la ley. El derecho a la protección de la salud es irrenunciable.
- La salud pública es responsabilidad primaria del Estado.

En esa línea de ideas, respecto a los alimentos y bebidas, dicha Ley regula entre sus artículos 88 al 99, básicamente lo siguiente:

- La fabricación y comercialización de alimentos destinados al consumo humano están sujetas a control y vigilancia higiénica o sanitaria, según corresponda, **en función del análisis de riesgo alimentario para la protección de la salud**.

- Un alimento es legalmente apto para el consumo humano cuando cumple con las características establecidas por las normas sanitarias y de calidad aprobadas por la Autoridad de Salud de nivel nacional.

MINISTERIO DE SALUD Dirección Gral. de Administración DIRECCIÓN GENERAL R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD Of. de Secretarías y Redacción Docum. S. RODRIGUEZ

- Queda estrictamente prohibido fabricar, fraccionar, elaborar, importar, distribuir, almacenar, traspasar a título gratuito o comercializar alimentos alterados, contaminados, adulterados, falsificados, que hayan sido declarados no aptos para el consumo humano por el organismo correspondiente, que provengan de establecimientos no habilitados para la fabricación de alimentos o que no cuenten con autorización sanitaria de importación.

  **La Autoridad Sanitaria de nivel nacional tiene la facultad de determinar y sancionar administrativamente el incumplimiento de las referidas disposiciones**.
- La Autoridad de Salud de nivel nacional, o a quien esta delegue, es la encargada del control y vigilancia sanitaria de los alimentos, por productos sanitarios y dispositivos médicos, según se determina en el Reglamento correspondiente.

- En la importación, fabricación, almacenamiento, transporte, comercio, manejo y disposición de sustancias y productos peligrosos, deben tomarse todas las medidas y precauciones necesarias para prevenir daños a la salud humana, animal o al ambiente, de acuerdo con la reglamentación correspondiente.

- Cuando la importación, fabricación, transporte, almacenamiento, comercio y empleo de una sustancia o producto se considere peligrosa para la salud de la población, **el Estado deberá establecer las medidas de protección y prevención correspondientes**.

- La Autoridad de Salud competente dicta las normas relacionadas con la calificación de las sustancias y productos peligrosos, las condiciones y límites de toxicidad y peligrosidad de dichas sustancias y productos, los requisitos sobre información, empaques, envases, embalaje, transporte, rotulado y demás aspectos requeridos **para controlar los riesgos y prevenir los daños que esas sustancias y productos puedan causar a la salud de las personas**.

MINISTERIO DE SALUD - Dirección Gral. de Salud Ambiental - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

Asimismo, respecto a la protección del ambiente para la salud, entre los artículos 103 al 107, la referida Ley regula lo siguiente:

- La protección del ambiente es responsabilidad del Estado y de las personas naturales y jurídicas, los que tienen la obligación de mantener dentro de los estándares que, para preservar la salud de las personas, establece la Autoridad de Salud competente.

MINISTERIO DE SALUD - DIR. DE ACONDICIONAMIENTO Y EJECUCIÓN CONCTIVA - S. RODRIGUEZ

- Corresponde a la autoridad de salud de nivel nacional, dictar las medidas necesarias para minimizar y controlar los riesgos para la salud de las personas derivadas de elementos, factores y agentes ambientales, de conformidad con lo que establece, en cada caso, la ley de la materia.

- Cuando la contaminación del ambiente signifique riesgo o daño a la salud de las personas, la autoridad de salud de nivel nacional, en coordinación con la autoridad de salud de nivel regional, dictará las de prevención y control

indispensables para que cesen los actos o hechos que ocasionan dichos riesgos y daños.

Ahora bien, respecto a los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, es importante señalar que dicho capítulo fue derogado de la Ley General de Salud, toda vez que fue regulado por la Ley N° 29459, la misma que dispone lo siguiente:

- La presente Ley define y establece los principios, normas, criterios y exigencias básicas sobre los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios de uso en seres humanos, en concordancia con la Política Nacional de Salud y la Política Nacional de Medicamentos, las cuales deben ser consideradas por el Estado prioridades dentro del conjunto de políticas sociales que permiten un acceso oportuno, equitativo y con calidad a los servicios de salud.

- El principio de bien social señala que es función del Estado proteger la salud pública, entendiéndose que los medicamentos y otros productos son indispensables para el cuidado de la salud de la población y constituyen un bien social.

- La Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (ANM) verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y demás normas sanitarias vigentes, **y aplica las sanciones y medidas de seguridad que correspondan**, señaladas en el Reglamento.

- En resguardo de la salud de la población, las medidas de seguridad que adopta la Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (ANM) se sustentan en los siguientes principios:

1. Proteger la salud y la vida de las personas.
2. Ser aplicadas con objetividad, imparcialidad e independencia.
3. Ser proporcionales a los fines que se persiguen.

En razón de lo antes expuesto, la Ley General de Salud prescribe en su artículo 130, que las siguientes medidas de seguridad deben aplicarse en caso se concurra con alguna infracción prevista en el marco legal vigente:

- El decomiso, incautación, inmovilización, retiro del mercado o destrucción de objetos, productos o sustancias.
- La suspensión temporal del ejercicio de actividades de producción y comercio y la restricción del tránsito de personas, animales, vehículos, objetos y artículos.
- El cierre temporal o definitivo de empresas o sus instalaciones.
- Suspensión o cancelación de la habilitación sanitaria o de la autorización sanitaria de importación, según corresponda.
- Las demás que a criterio de la Autoridad de Salud se consideren sanitariamente justificables, para evitar que se cause o continúe causando riesgo o daños a la salud de la población.

Asimismo, en su artículo 131 señala que las medidas de seguridad son de ejecución inmediata y **se aplican sin perjuicio de las sanciones que correspondan**. De igual forma, en su artículo 132 precisa que las referidas medidas se sujetan, entre otras, a los siguientes principios:

- Deben ser proporcionales a las multas que se persiguen.
- Su duración no debe exceder lo que exige la situación de riesgo inminente y grave que las justificó.

En atención a dicho precepto, el artículo 134 de la Ley General de Salud establece que **sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, las infracciones a las disposiciones contenidas en la precitada Ley y su Reglamento, serán pasibles a una o más sanciones, entre otras, la aplicación de una multa**.

Sobre el particular, es oportuno señalar que el artículo 123 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, dispone que **el Ministerio de Salud es la Autoridad de Salud de nivel nacional, que como organismo del Poder Ejecutivo tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la política de salud y actúa como la máxima autoridad normativa en materia de salud**.

En relación a ello, el literal h) del artículo 5 de la LOF del MINSA, en concordancia con el literal e) del artículo 7 del ROF del MINSA, señala que **es función rectora del Ministerio de Salud dictar normas** y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política nacional y políticas sectoriales de salud, la gestión de los recursos del sector; así como **para el otorgamiento y reconocimiento** de derechos, fiscalización, **sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia**.

En ese sentido, se puede apreciar que el MINSA, como Autoridad de Salud a nivel nacional, es el competente para dictar medidas necesarias para minimizar y controlar los riesgos para la protección de la salud de las personas derivados de la fabricación y comercialización de alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, así como de otros bienes que contengan elementos, factores y agentes ambientales. En virtud a ello, de conformidad a las normas sanitarias vigentes, el MINSA aplica sanciones y medidas de seguridad proporcionales a los fines que se persiguen.

Ahora bien, en esa línea de ideas, el numeral 1.5 del artículo I del Título Preliminar del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que los proyectos normativos bajo el ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) aplican las obligaciones dispuestas en el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establecen los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, según corresponda. Al respecto, cabe precisar que el artículo 5 del citado Reglamento, establece que el sustento de todo proyecto normativo que no pasa por el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante lo compone la exposición de motivos.

Sobre el particular, el artículo 32 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad

Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, prescribe que el AIR Ex Ante es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) para abordar un problema público y el impacto de la intervención pública.

En ese sentido, conforme al artículo 5 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el presente proyecto normativo no debe pasar por el AIR Ex Ante, debido a que no incorpora o modifica reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos de aquellas sanciones y medidas de seguridad aplicadas por el MINSA de conformidad con las normas sanitarias vigentes. Por el contrario, a fin de alcanzar el bienestar individual y colectivo, el referido proyecto pretende optimizar medidas de ejecución coactiva, para salvaguardar y proteger la salud pública, así como para prevenir aquellas acciones que ponen en riesgo la misma.

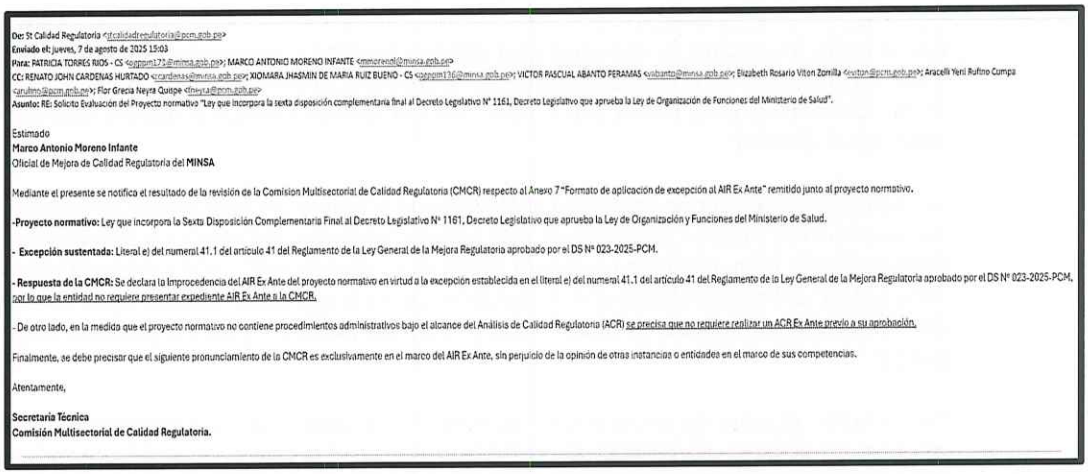
En efecto, de acuerdo a lo señalado en el literal e) del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, no se encuentran comprendidos en el AIR Ex Ante las disposiciones normativas de organización, reorganización, fusión de entidades o mecanismos de reforma del Estado (como proyectos de normas con rango de ley o reglamentos de organización y funciones, fusiones de entidades públicas, creación de programas o proyectos, entre otros), manuales de operaciones de programas y proyectos, y demás normas de organización, las cuales se regulan por las normas de la materia.

MINISTERIO DE SALUD - Dirección Gral. de Administración - DIRECCIÓN GENERAL - R. MENACHO M.

En esa línea de ideas, esta propuesta constituye un proceso de mejora en la organización del MINSA, lo cual permitirá obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos, priorizando la utilización de los recursos del Estado y coadyuvando al fortalecimiento de su potestad sancionadora, en aras de salvaguardar el derecho a la salud contemplado como un pilar en la Constitución Política del Perú, así como, en las políticas y normas emitidas para su aplicación a nivel nacional, no requiere el AIR Ex Ante por encontrarse referida al mejoramiento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, cuyos beneficios se ven reflejados en una mejora en la calidad de los servicios gubernamentales y en un aumento de la satisfacción del ciudadano.

MINISTERIO DE SALUD - OFIC. DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - S. RODRIGUEZ

Ante lo expuesto, es oportuno señalar que a través del correo de fecha 7 de agosto de 2025, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria señala que en la medida que el proyecto normativo no contiene procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) se precisa que no requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.



De: St Calidad Regulatoria <stcalidadregulatoria@pcm.gob.pe>
Enviado el: jueves, 7 de agosto de 2025 15:03
Para: PATRICIA TORRES RIOS - CS <pptorres172@minsa.gob.pe>; MARCO ANTONIO MORENO INFANTE <mmorenoi@minsa.gob.pe>
CC: RENATO JOHN CARDENAS HURTADO <rcardenas@minsa.gob.pe>; XIOMARA JHASMIN DE MARIA RUIZ BUENO - CS <pxruiz136@minsa.gob.pe>; VICTOR PASCUAL ABANTO FERAMAS <vabanto@minsa.gob.pe>; Elizabeth Rosario Viton Zorrilla <eviton@pcm.gob.pe>; Araceli Yeni Rufino Cumpa <arufino@pcm.gob.pe>; Flor Grecia Neyra Quispe <fneyra@pcm.gob.pe>
Asunto: RE: Solicito Evaluación del Proyecto normativo "Ley que incorpora la sexta disposición complementaria final al Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización de Funciones del Ministerio de Salud".

Estimado
**Marco Antonio Moreno Infante**
Oficial de Mejora de Calidad Regulatoria del **MINSA**

Mediante el presente se notifica el resultado de la revisión de la Comision Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) respecto al Anexo 7 "Formato de aplicacion de excepción al AIR Ex Ante" remitido junto al proyecto normativo.

**-Proyecto normativo:** Ley que incorpora la Sexta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.

**- Excepción sustentada:** Literal e) del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento de la Ley General de la Mejora Regulatoria aprobado por el DS N° 023-2025-PCM.

**- Respuesta de la CMCR:** Se declara la Improcedencia del AIR Ex Ante del proyecto normativo en virtud a la excepción establecida en el literal e) del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento de la Ley General de la Mejora Regulatoria aprobado por el DS N° 023-2025-PCM, por lo que la entidad no requiere presentar expediente AIR Ex Ante a la CMCR.

- De otro lado, en la medida que el proyecto normativo no contiene procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) se precisa que no requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.

Finalmente, se debe precisar que el siguiente pronunciamiento de la CMCR es exclusivamente en el marco del AIR Ex Ante, sin perjuicio de la opinión de otras instancias o entidades en el marco de sus competencias.

Atentamente,

**Secretaria Técnica**
**Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.**

Sobre el particular, la citada Comisión remitió el Formato de Aplicación de Excepción al Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, mediante el cual expreso lo siguiente:

*"(...)*

*En la exposición de motivos, el MINSA señala que, en su calidad de Autoridad de Salud a nivel nacional, es la entidad competente para dictar medidas necesarias para minimizar y controlar los riesgos para la protección de la salud de las personas, derivadas de la fabricación y comercialización de alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, así como de otros bienes que contengan elementos, factores y agentes ambientales.*

*En dicho marco legal, el MINSA presenta el proyecto normativo bajo evaluación, con el objetivo de implementar herramientas que permitan fortalecer las capacidades de la Administración Pública para ejecutar las sanciones en el ejercicio de su potestad, la misma que se ha visto perjudicada con la propia normativa vigente; considerando que, muchos administrados evitan o paralizan el actuar de la administración con respecto al cumplimiento de sus obligaciones, a través de la presentación de una demanda de revisión judicial, debido a un vacío legal que viene permitiendo que se desnaturalice el procedimiento de ejecución coactiva.*

*De la revisión de la solicitud de excepción presentada por el MINSA y, específicamente, del proyecto normativo, se puede afirmar que el mismo se trata de una disposición legal que no genera o modifica costos de cumplimiento, ni limita el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos, en los términos planteados por el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento de la LMCR. Por el contrario, se considera que las modificaciones propuestas por el proyecto normativo, se tratan de precisiones necesarias a fin de que los procedimientos de ejecución coactiva se puedan desarrollar adecuadamente, a la vez que evitan interpretaciones erróneas a las disposiciones actuales que, como lo indica el MINSA, dilatan los procedimientos de ejecución coactiva.*

*Ahora bien, la entidad señaló que su solicitud de excepción se encontraba en el inciso i) del numeral 41.1 del Reglamento de la LMCR, el cual señala que las entidades públicas están exceptuadas de presentar un expediente AIR Ex Ante, frente a disposiciones emitidas en el desarrollo, funcionamiento e implementación de los sistemas administrativos del Estado señaladas en el artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como por sus normas complementarias.*

*De la evaluación de dicho supuesto, esta CMCR considera que el supuesto de excepción invocado no aplica a la presente solicitud; sin embargo, sí le es aplicable el supuesto de excepción previsto en el numeral e)1 del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento de la LMCR, toda vez que el proyecto normativo es una disposición normativa con rango de ley y se refieren a disposiciones normativas de organización.*

MINISTERIO DE SALUD Dirección Gral. de Administración DIRECCIÓN GENERAL R. MENACHO M.

MINISTERIO DE SALUD OFICINA DE RECEPCIONES Y EVALUACIÓN DOCUMENTARIA S. RODRIGUEZ

*Por lo tanto, se declara la improcedencia del AIR Ex Ante solicitada por el MINSA, en virtud del supuesto de excepción establecido en el literal e) del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento de la LMCR; por lo tanto,* ***no se requiere realizar el AIR Ex Ante por parte de la entidad****.*

*Sin perjuicio de lo anterior, se solicita al MINSA que actualice en su proyecto normativo y su exposición de motivos, la referencia a su solicitud de excepción del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, teniendo en cuenta el Decreto Legislativo N° 1565 y el Reglamento de la LMCR, así como el inciso por el cual se le acepta la excepción de la evaluación AIR Ex Ante, es decir, el numeral e) del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento de la LMCR.*

*De otro lado, el proyecto normativo no desarrolla procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), por lo que se precisa que no se requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación. (...)"* (El resaltado es nuestro)

MINISTERIO DE SALUD
OFIC. RECURSOS HUMANOS Y EJECUCIÓN COACTIVA
S. RODRIGUEZ

MINISTERIO DE SALUD
Dirección Gral. de Administración
DIRECCIÓN GENERAL
R. MIRANCHO M.