



COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN
2025-2026

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

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 12572/2025-CR, QUE
DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PRIORIZACIÓN Y
FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA MÓVIL PARA LA DETECCIÓN
TEMPRANA DEL CÁNCER EN LA MUJER.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

RU 2291129

29 ABRIL 2026 11:08 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Dictamen Nro. 69-2025-2026-CSP-CR

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Salud y Población, el siguiente proyecto de Ley:

Nro.	Proyecto	Grupo Parlamentario	Proponente	Sumilla
1	12572/2024-CR	Renovación Popular	Patricia Chirinos Villegas	Ley que declara de Necesidad Pública y Prioridad Nacional el establecimiento de Unidades Móviles Especializadas en Detección Temprana del Cáncer en la Mujer Peruana.

La Comisión de Salud y Población, en su Décima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 14 de abril de 2026, debatió y acordó con el voto unánime de los congresistas presentes¹ la aprobación de este dictamen. Votaron a favor los congresistas Ruíz Rodríguez, Portalatino Ávalos, Picón Quedo, Arriola Tueros, Córdova Lobatón, Echevarría Rodríguez, Gutiérrez Ticona, Huamán Coronado, Infantes Castañeda, Jáuregui Martínez de Aguayo, Kamiche Morante, Marticorena Mendoza, Mori Celis, Paredes Castro, Paredes Piqué, Portero López, Robles Araujo, Taipe Coronado, Zegarra Saboya y Santisteban Suclupe, congresista accesitaria.

Se deja constancia de que en la sesión se aprobó por unanimidad la dispensa de aprobación del acta, para la ejecución de los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 12572/2024-CR, fue presentado el 24 de septiembre del 2025, e ingresó a la comisión de Salud y Población, como única comisión dictaminadora, el 25 del mismo mes y año.

1.2. Antecedentes parlamentarios

De manera adicional al proyecto de ley en estudio, se ha identificado la existencia de un proyecto de ley cuyo objeto de regulación está relacionado a la realización de ferias de salud preventiva itinerante en zonas rurales del país, con énfasis en comunidades altoandinas, amazónicas y de frontera, a fin de ampliar el acceso a los servicios de salud del primer nivel de atención con enfoque preventivo, conforme se detalla a continuación:

¹ Justificaron su inasistencia los congresistas Bustamante Donayre y Zeta Chunga.

Cuadro 1
Proyecto de ley que propone atención en salud itinerante
Periodo 2021 - 2026

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	AUTOR	ÚLTIMO ESTADO
11320/2024-CR	Ley que promueve la implementación de Ferias de Salud Preventiva Itinerantes en Zonas Rurales	Nilza Chacón Trujillo (Grupo Parlamentario Fuerza Popular)	En estudio en la Comisión de Salud y Población (al 27 de marzo del 2026)

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Salud y Población 2025 – 2026

1.3. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

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

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.4. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de estado. El proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con la Política de Estado N° 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 12572/2024-CR** consta de un único artículo y una disposición complementaria final, propuestos de la siguiente manera:

“PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PRIORIDAD NACIONAL EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES MÓVILES ESPECIALIZADAS EN DETECCIÓN TEMPRANA DEL CÁNCER EN LA MUJER PERUANA”

ARTÍCULO ÚNICO: Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la priorización del establecimiento de unidades móviles especializadas con equipo multidisciplinario de Médico, Obstetra, Tecnólogo médico y Técnico en Enfermería, para la prevención, tamizaje y detección temprana del cáncer de cuello uterino y mamario, con prioridad en aquellas poblaciones ubicadas en áreas rurales, periurbanas y de difícil acceso.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA

El Poder Ejecutivo, a través del pliego presupuestal del Ministerio de Salud, en el marco de sus competencias y disponibilidad presupuestal, podrá tomar las acciones correspondientes para la implementación de la presente ley y poder reducir los índices de morbilidad por cáncer de cuello uterino y mamario.

III. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

3.1. Opiniones solicitadas

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

PROYECTO DE LEY 12572/2025-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministerio de Salud	0658-2024-2025/CSP/CR	15/10/2025
Seguro Social del Perú - EsSalud	0706 - 2025-2026-CSP/CR	16/10/2025
	0772 - 2025-2026-CSP/CR	24/10/2025
Colegio Médico del Perú	0707 - 2025-2026-CSP/CR	16/10/2025
Sociedad Peruana de Oncología Médica	0708 - 2025-2026-CSP/CR	16/10/2025
Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología	0709 - 2025-2026-CSP/CR	16/10/2025

3.2. Opiniones recibidas

- a) **Asociación Civil Lideresas en Acción:** A través de un Memorial enviado a la Comisión de Salud y Población el 2 de noviembre del 2025, la Asociación Civil Lideresas en Acción traslada su opinión favorable y solicitud de priorización para el Proyecto de Ley 12572/2025-CR, en la que se menciona la experiencia del “Bus Clínica Mauchis”, como iniciativa comparable con las unidades móviles propuestas, y que ha sido implementada como modelo de atención itinerante en diferentes regiones del país, precisando su importancia en la equidad sanitaria al promover el acceso a servicios de prevención y diagnóstico temprano, en zonas alejadas del país.
- b) **Ministerio de Salud (MINSA):** mediante Oficio D003486-2025-DM-MINSA, del 20 de diciembre del 2025, el MINSA remite su opinión institucional al proyecto de ley, en el que traslada observaciones planteadas con los siguientes puntos de análisis:

(...)

“la (OPMI-MINSA) en el marco de sus funciones elabora la Programación Multianual de Inversiones el (PMI) del Sector Salud, el cual está compuesto

por el Diagnostico de Brechas efectuado a partir del cálculo de los “Indicadores de Brechas de Infraestructura o de acceso a Servicios del Sector Salud”, aprobados mediante la Resolución Ministerial N° 4822025/MINSA; los “Criterios de Priorización del Sector Salud”, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 816-2024/MINSA; y la Cartera de Inversiones aprobado mediante Resolución Ministerial N.° 131-2025-MINSA, estos instrumentos se encuentran orientados al fortalecimiento y cobertura de la oferta fija que vendrían a ser los establecimientos de salud (primer nivel, hospitalario e institutos); así como, laboratorios de referencia, Centros Promoción y Vigilancia Comunitaria. En este contexto el proyecto de ley que propone desarrollar “Clínicas móviles especializadas en detección temprana de cáncer a la mujer, con equipamiento médico que puedan desplazarse por todo el territorio nacional”, lo que constituye una oferta flexible de servicios de salud, no cuenta con un indicador de brecha o criterio de priorización en específico, debido a que las Autoridades Sanitarias Regionales, por el momento, no han realizado el diagnostico que contextualice la situación negativa de los diferentes tipos de oferta flexible que existen en el Sector Salud a nivel distrital, provincial, regional y nacional, por lo que no es posible implementarse en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, no obstante, la implementación de la propuesta podría efectuarse fuera del marco del (Invierte.pe).”

Asimismo, la Dirección General de Telesalud, Referencia y Urgencias, traslada las siguientes precisiones:

(...)

“se debe considerar el riesgo de duplicidad con las funciones de la Unidad Ejecutora MINSA MÓVIL - UE 151, específicamente con:

La Dirección de Salud en Acción, responsable de gestionar el despliegue de recursos para brindar servicios médicos especializados y servicios de salud, a través de la oferta móvil, en coordinación con los gobiernos regionales (GORES) y cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de demanda de atención de salud no atendida, a través de la oferta móvil, disminuyendo las listas, tiempos de espera y estancia hospitalaria.

La Dirección de Atención Médica Digital; responsable de brindar servicios de salud digital, con una plataforma de atención médica a distancia que utiliza tecnologías digitales y sistemas de información para ofrecer servicios de telemedicina a distancia. Cuya finalidad es acercar, facilitar y mejorar el cuidado de la salud de las personas mediante la innovación y la mejora continua.

En este sentido, se sugiere priorizar y fortalecer la implementación, operatividad y sostenimiento de la Unidad Ejecutora MINSA Móvil, cuya finalidad y funciones están orientadas a brindar y conducir una oferta flexible en la prestación de servicios de salud a través de las modalidades entre otras de oferta móvil y telesalud.”

Del mismo modo, la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, indica lo siguiente:

(...)

“2.3. Las unidades móviles para los servicios de salud tienen particularidades propias que deben ser consideradas para su correcta implementación como: los largos tiempos de despliegue entre cada punto de atención, la programación anticipada de los insumos y la estimación del volumen para el almacenamiento de los mismos, el limitado espacio para el desarrollo de las actividades, y el acceso a los servicios básicos como agua, desagüe, luz y hasta el acceso a internet, siendo estos también imprescindibles para brindar servicios de salud de calidad a los ciudadanos; aún más si se aspira a aprovechar la tecnología de vanguardia como la inteligencia artificial.

2.4. Adicionalmente a lo antes mencionado, hay un requisito funcional imperativo: Las unidades móviles dependen del transporte por carretera. En el contexto actual de nuestro país, esta razón sería otra limitante, pues la situación de la infraestructura vial a nivel nacional dista de ser razonable o eficaz. El Sistema Nacional de Carreteras en el Perú, tiene más del 81% de su longitud (141,544.9 kilómetros) sin pavimentar y este panorama se vuelve más crítico en regiones como Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali en las cuales el 90% de sus vías son no pavimentadas.

2.5 Equipos para la detección de cáncer en las mujeres como los mamógrafos requieren estrictos protocolos de control de calidad que han sido descritos por instituciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud. Una de las variables es la exposición a los rayos X, siendo de vital importancia llevar un control de la dosis impartida en pacientes y la dosis acumulada en el personal que labora en esas instalaciones. Siendo necesario realizar pruebas periódicas de la respuesta sensitometría, análisis de ruido, resolución espacial, etc. Los movimientos constantes como los ocasionados en los viajes provocan descalibraciones y afectan la operatividad y hasta podrían causar efectos en la salud.

2.6 Ejemplos como Ongon (distrito alejado y desatendido) situado en la región la Libertad a 1183 kilómetros de la ciudad de Trujillo, o Yurúa (otro distrito alejado y desatendido) ubicado en la región Ucayali cuya única ruta de acceso desde Pucallpa es la vía aérea, son más comunes de los que deberían en nuestro país; y por más que se subsanen todas las características antes mencionadas como limitantes de las unidades móviles no se lograría el objetivo de acercar el servicio si no existe acceso vial.

- c) **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC):** A través del Oficio 0130-2026-MTC/04 del 20 de enero del 2026, el MTC remite opinión institucional a la iniciativa legislativa, que manifiesta los siguientes puntos:

Respecto al contenido del proyecto de ley:

(...)

“No se identifica la necesidad de intervención del sector Comunicaciones, ni contienen referencia normativa alguna que guarde relación directa con las funciones, atribuciones o competencias exclusivas y/o compartidas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en materia de comunicaciones. En consecuencia, se determina que el sector Comunicaciones no es competente para evaluar ni emitir pronunciamiento técnico o legal respecto de la viabilidad u observancia sobre el Artículo Único y la Única Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley.”

Del mismo modo, hace la siguiente precisión respecto a la exposición de motivos incluida en la iniciativa legislativa:

(...)

“El sector comunicaciones del MTC no es competente para proveer directamente, coordinar o ejercer como intermediario para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, los mismos que se prestan bajo un régimen de libre competencia, sujeto a autorización o concesión por parte de este Ministerio, de conformidad con el TUO de la Ley de Telecomunicaciones. Por lo tanto, si el proyecto de establecer unidades móviles de servicios médicos propuesta en el Proyecto de Ley requerirá del aprovisionamiento de servicios de internet para habilitar el servicio de telemedicina, la unidad ejecutora correspondiente deberá contratar dicho servicio público de telecomunicaciones sujetándose a las normas de contrataciones públicas vigentes. Sin perjuicio de lo anterior, la referida mención al sector Comunicaciones del MTC no precisa qué consistirían las coordinaciones en materia de comunicaciones que serían necesarias para

el funcionamiento eficiente de las clínicas móviles, ni especifica el rol que desempeñaría este sector para cumplir con dicho fin.”

Por lo expuesto previamente, el MTC concluye no tener competencias para pronunciarse sobre la viabilidad u observancia del Proyecto de Ley 12572/2025-CR.

- d) **Colegio Médico del Perú (CMP):** Con Carta N° 783-2026-CMP-CN-SIPMSP, el CMP emite opinión favorable con observaciones sobre la iniciativa legislativa en estudio, valorado positivamente que la propuesta promueva unidades móviles especializadas para tamizaje y detección temprana del cáncer de cuello uterino y mama, señalando que estas intervenciones se enmarcan en estrategias de prevención secundaria, orientadas al diagnóstico precoz en población asintomática, lo que contribuye a reducir la morbilidad y mejorar el acceso oportuno en zonas alejadas. No obstante, observa incorpora las siguientes observaciones:

(...)

“Dichas unidades itinerantes, operadas por equipos multidisciplinarios especializados (Médico, Obstetra, Tecnólogo médico y Técnico en Enfermería), tendrían la capacidad de acercar los servicios de despistaje oncológico a las zonas más alejadas o desatendidas, reduciendo los tiempos de diagnóstico e iniciación del tratamiento. Cabe señalar que conforme a la normativa vigente que regula la organización y funcionamiento de los servicios de salud en nuestro país, se reconoce tres modalidades de oferta de servicios de salud: oferta fija, oferta móvil y telemedicina, las cuales tienen como requisito la de encontrarse registradas en el Registro Nacional de IPRESS-RENIPRESS, a fin de brindar servicios de salud”.

- e) **Opiniones ciudadanas:** Al 6 de abril del 2026, no se han registrado en el portal institucional del Congreso de la República.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 26842, Ley General de Salud, y modificatorias.
- Ley 27658, Ley Marco de modernización de la gestión del Estado.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 12572/2025-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PRIORIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA MÓVIL PARA LA DETECCIÓN TEMPRANA DEL CÁNCER EN LA MUJER.

- Ley 30895, Ley que Fortalece la Función Rectora del Ministerio de Salud.
- Ley 30885, Ley que establece la Conformación y el Funcionamiento de las Redes Integradas de Salud (RIS).
- Ley 31336, Ley Nacional del Cáncer.
- Decreto Legislativo 1157, aprueba la Modernización de la Gestión de la Inversión Pública en Salud.
- Decreto Legislativo 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, y modificatorias.
- Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
- Decreto Supremo 004-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Decreto Supremo 008-2017-SA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y Modificatorias.
- Decreto Supremo 242-2018-EF, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Decreto Supremo 004-2022-SA, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 31336 Ley Nacional del Cáncer.
- Decreto Supremo 019-2024-SA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30885, Ley que establece la conformación y el funcionamiento de las Redes Integradas de Salud-RIS.
- Resolución Ministerial 546-2011/MINSA, que aprueba la NTS N.º 021-MINSA / DGSPV.03, Norma Técnica de Salud "Categorías de Establecimientos del Sector Salud".

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

6.1. Aspectos preliminares:

Entre los objetivos de la Comisión de Salud y Población contenidos en el Plan de Trabajo para el Período Anual de Sesiones 2025-2026, se incluye los siguientes:

- Promover la construcción de un auténtico Sistema Nacional de Salud centrado en la atención integral a la persona humana con calidad y calidez.
- Fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud.
- Promover el acceso universal al primer nivel de atención pública en salud de manera integral, equitativa, efectiva, eficiente, con gratuidad y cobertura real tanto en atenciones, medicamentos, exámenes de laboratorio y de imágenes en el punto de atención, con redes integradas, fortaleciendo su capacidad resolutoria integral.
- Promover la investigación clínica y científica con énfasis en la Salud Pública con participación de las instituciones públicas y privadas especializadas.
- Promover el cierre de la brecha en infraestructura en el sector salud.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 12572/2025-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PRIORIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA MÓVIL PARA LA DETECCIÓN TEMPRANA DEL CÁNCER EN LA MUJER.

- Coadyuvar en el fortalecimiento de la Seguridad Social y la fiscalización de ESSALUD.
- Impulsar el fortalecimiento y mejora de la capacidad de gestión descentralizada, coordinada y articulada en salud, en los tres niveles de gobierno.
- Impulsar el fortalecimiento del Seguro Integral de Salud (SIS), como seguro, público para avanzar hacia la seguridad social universal en salud. Adicionalmente, buscar mecanismos para la modernización de Infraestructura del SIS (Seguro Integral de Salud) a nivel nacional. - Impulsar el cierre de la brecha cualitativa, cuantitativa y territorial de profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y administrativos de la salud, y Contribuir a que los profesionales de la salud cuenten con nivel, grupo ocupacional y condiciones de trabajo adecuadas, bioseguras y con remuneraciones dignas y competitivas en la región, que reflejen la justa valoración de su labor profesional y técnica.
- Evaluar el Sistema Público y Privado de Salud, sus planes aseguramiento y calidad del servicio. Eficiencia de servicios de salud como SISOL, servicios municipales, parroquiales y de otra índole, buscando alianzas para fortalecerlos en beneficio de la población.

Es importante además señalar que, dentro de los Ejes Temáticos de trabajo de la Comisión de Salud y Población se reconocen los siguientes:

- **Eje de la calidad de los servicios de salud.**
- **Potenciar el Sistema Nacional de Salud.**
- Promover una adecuada atención ciudadana en las instituciones de salud.
- **Atención oportuna y de calidad del paciente, respetando sus derechos.**
- Seguimiento y control de las estrategias sanitarias y los programas estratégicos del sector salud.
- Seguimiento al plan de vacunación nacional.
- Plantear que se fortalezca la Salud Mental.
- **Atención universal de la salud priorizando en la zona rural y zonas vulnerables del país.**
- Realizar el seguimiento a la situación epidemiológica nacional - Seguimiento a la normativa nacional del adulto mayor.

6.2. Análisis del contenido de la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley 12572/2025-CR responde a una problemática persistente relacionada a las brechas territoriales en el acceso a servicios en salud, con especial enfoque en la prevención, tamizaje y detección temprana del cáncer.

Si bien la propuesta busca promover modelos innovadores para mejorar el acceso de servicios oncológicos, es preciso señalar que, de acuerdo con las opiniones recibidas, se advierten observaciones respecto a la pertinencia del objetivo sanitario de acercar servicios especializados a poblaciones con barreras

geográficas, aunque se han formulado observaciones relevantes sobre la formulación original del proyecto. En particular, el Ministerio de Salud advirtió riesgos de duplicidad con unidades orgánicas y mecanismos para acercar los servicios de salud a poblaciones rurales o de difícil acceso ya existentes, tales como la Unidad Ejecutora MINSA Móvil, las actividades de prevención del Programa Presupuestal 024 – Prevención y Control de Cáncer, las brigadas itinerantes, la telemamografía, así como la necesidad de alinear la propuesta con la Ley 31336, Ley Nacional del Cáncer, la Red Oncológica Nacional y las Redes Integradas de Salud.

En atención a dichas observaciones, la Comisión de Salud y Población estima técnicamente pertinente reconducir la propuesta hacia una fórmula declarativa orientada a la priorización y fortalecimiento progresivo de la oferta móvil de servicios de salud ya existentes. Esta opción permite reforzar el uso estratégico de modalidades ya identificadas y reconocidas por el sector salud, y guarda armonía con las competencias del Ministerio de Salud y de los gobiernos regionales, que son los actores principales para la potencial implementación de una política sanitaria relacionada a lo expuesto.

6.3. Viabilidad operativa y experiencias nacionales comparables

La viabilidad operativa de la priorización de la oferta móvil para la detección temprana del cáncer en la mujer encuentra respaldo en experiencias nacionales ya implementadas, tanto desde el sector público como desde la sociedad civil, las cuales evidencian la factibilidad de acercar servicios preventivos y diagnósticos especializados a poblaciones alejadas o de difícil acceso. Estas experiencias permiten afirmar que la modalidad propuesta se sustenta en mecanismos ya probados dentro del territorio nacional, con resultados verificables en cobertura, tamizaje y referencia oportuna.

En el ámbito de la sociedad civil, destaca la experiencia de la Clínica Móvil Mauchis, expuesta además por la Asociación Civil Lideresas en Acción, que ha desarrollado campañas de tamizaje oncológico femenino mediante unidades móviles equipadas con mamógrafos, ecógrafos, colposcopios digitales, telemedicina y lectura remota en tiempo real, logrando intervenciones efectivas en departamentos como Ayacucho, Puno, Tacna y Moquegua².

Desde el sector público, las experiencias de telemedicina, tele mamografía y prestación de servicios de salud articuladas a los Tambos del Programa Nacional PAIS del MIDIS, así como las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)

² Nota Periodística Clínica móvil Mauchis recorrerá el país para hacer descartes gratis de cáncer a mujeres. Septiembre del 2023, publicado por Andina. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-clinica-movil-mauchis-recorrera-pais-para-hacer-descartes-gratis-cancer-a-mujeres-954026.aspx>

en zonas amazónicas, acreditan la factibilidad logística de modelos flexibles y descentralizados de atención en territorios con alta dispersión poblacional, barreras geográficas y limitada conectividad vial. Estos antecedentes demuestran que el Estado ya cuenta con plataformas territoriales y operativas aptas para integrar progresivamente servicios preventivos de tamizaje oncológico femenino, optimizando la llegada a comunidades rurales, altoandinas y amazónicas^{3 4}.

6.4. Sobre las leyes de carácter declarativo

La propuesta legislativa mantiene una naturaleza declarativa, técnica normativa desarrollada de manera constante en la práctica parlamentaria, mediante la cual el Congreso de la República expresa la relevancia de determinadas materias de interés público y orienta la actuación de los órganos competentes dentro del marco de sus atribuciones constitucionales y legales. Este tipo de leyes no tiene por finalidad disponer de manera directa la ejecución de inversiones o la asignación de recursos presupuestales específicos, sino reconocer una prioridad pública nacional y promover su atención progresiva desde la política sectorial vigente.

Desde la perspectiva constitucional, las leyes declarativas encuentran sustento en la función política, representativa y de definición de prioridades nacionales que corresponde al Congreso de la República. En esa línea, Rubio Correa sostiene que el Poder Legislativo no ejerce únicamente una función normativa en sentido estricto, sino también una función de orientación política sobre asuntos de interés general, siempre que ello se desarrolle con respeto al principio de separación de poderes y a las competencias asignadas a cada entidad del Estado⁵.

Asimismo, esta técnica legislativa debe observar los límites derivados del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme al cual los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público, salvo respecto de su propio presupuesto. Por ello, el texto sustitutorio ha sido reformulado para evitar mandatos de inversión, adquisición de equipamiento o creación de nuevas unidades orgánicas, circunscribiéndose a declarar de interés nacional y necesidad pública la priorización y fortalecimiento progresivo de la oferta móvil

³ Nota de Prensa. Midis: Programa PAIS brindará atención fisioterapéutica gratuita para poblaciones vulnerables en Tambos rurales de Junín, 3 de setiembre de 2025. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pais/noticias/1239323-midis-programa-pais-brindara-atencion-fisioterapeutica-gratuita-para-poblaciones-vulnerables-en-tambos-rurales-de-junin>

⁴ Nota periodística. Tambos del Midis brindan servicios a más de 590 000 ciudadanos de pueblos originarios, 20 de julio del 2025. Publicado por Prensa los Heraldos. Disponible en: <https://elheraldo.pe/tambos-del-midis-brindan-servicios-a-mas-de-590-000-ciudadanos-de-pueblos-originaarios/>

⁵ Rubio Correa, Marcial. *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Fondo Editorial PUCP.

de servicios de salud ya existente, así como la promoción de la operatividad, mantenimiento, calibración y recambio tecnológico oportuno del equipamiento biomédico estratégico, conforme al marco normativo sectorial vigente.

En tal sentido, la propuesta cumple una función legítima de orientación política respecto de una prioridad sanitaria nacional, orientada al cierre de brechas territoriales en la detección temprana del cáncer de cuello uterino y de mama en mujeres, sin desnaturalizar las competencias institucionales del Poder Ejecutivo ni vulnerar el régimen constitucional de iniciativa de gasto.

6.5. Respetto a la declaratoria de interés nacional

Pese a que los efectos legales de las normas de naturaleza declarativa no están definidos de forma exacta, el Tribunal Constitucional ha conceptualizado que, en relación con 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".

La iniciativa legislativa llamada de interés nacional es la que tiene el potencial de solucionar de manera efectiva algún problema social general (en el presente referido al sector salud) y está orientada a optimizar las condiciones de vida de los ciudadanos del país.

En este marco, es relevante caracterizar la necesidad pública como el "... conjunto de medidas que redundan en beneficio, ventaja o utilidad a favor de la ciudadanía. En puridad, esto hace referencia a las acciones que el Estado realiza en el campo de la implementación de unidades móviles, que luego pone al servicio de la población..." por ende, cuando se busca la implementación de éstas, se lleva a cabo con el propósito de beneficiar a la sociedad en su conjunto.

En adición a lo previamente mencionado, es relevante destacar el Informe 036-2013-JUS/DNAJ de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, que está vinculada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Este informe ha establecido que los proyectos declarativos tienen como objetivo principal salvaguardar la dignidad del ser humano, teniendo en cuenta las siguientes pautas:

- Que su contenido esté vinculado con el bien común.
- Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
- Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.

- Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

El estudio realizado por la Comisión de Salud y Población evidencia que la propuesta legislativa es factible, ya que la salvaguarda de la salud y la posibilidad de acceder a servicios de salud de alta calidad son derechos esenciales de los individuos, protegidos en la Constitución Política y en la legislación internacional; además, representan un compromiso del Estado peruano.

6.6. Sobre la coherencia con el marco normativo vigente

Con posterioridad al análisis correspondiente, se identificó que la fórmula legal originalmente propuesta presentaba riesgos de desalineación con el marco normativo sanitario vigente, toda vez que se hace referencia al “establecimiento de unidades móviles especializadas” y a una composición de equipo multidisciplinario que no guardaba relación con la Ley 31336, Ley Nacional del Cáncer, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 004-2022-SA, la Red Oncológica Nacional, las Redes Integradas de Salud (RIS) y las modalidades de oferta flexible ya reconocidas por el sistema de salud.

Dicho esto, se considera necesario reconducir la propuesta hacia una fórmula declarativa que priorice y fortalezca progresivamente la oferta móvil de servicios de salud ya existente, articulándola con los mecanismos de oferta flexible implementados en la actualidad. De este modo, la propuesta mantiene plena coherencia con la organización funcional del sector salud y evita duplicidades con la Unidad Ejecutora MINSA Móvil, y las intervenciones desarrolladas por las DIRESA y GERESA.

VI. ANÁLISIS DE COSTO – BENEFICIO

El análisis costo–beneficio sugiere que el fortalecimiento de la oferta móvil para la detección y prevención del cáncer en mujeres es altamente rentable desde el punto de vista económico, social y sanitario. Al reducir los costos del tratamiento tardío, prevenir muertes evitables y disminuir las desigualdades en el acceso a la salud, estas unidades constituyen una herramienta clave para fortalecer la respuesta del Estado frente al cáncer y garantizar una atención más equitativa y eficiente para las mujeres peruanas.

En lo que corresponde a los efectos cualitativos, además de la evaluación contenida en el proyecto de ley, vamos a identificar a las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta de aprobarse la iniciativa legislativa⁶. Los involucrados en la

⁶ Cf. Guerra García, Gustavo y otro. Guía para la evaluación de proyectos de Ley. Segunda Edición. Lima Asociación Civil Transparencia, 2013, p20

propuesta legislativa y los efectos que tendrían sobre estos, de aprobarse se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro comparativo

Aspecto	Escenario sin el fortalecimiento de oferta móvil en el sistema de salud	Escenario con un sistema de salud que cuenta con oferta móvil ampliada para zonas de difícil acceso
Tipo de intervención	Atención reactiva, centrada en hospitales y referencias tardías	Atención preventiva, itinerante y descentralizada
Acceso a servicios	Limitado por distancia geográfica, costos de traslado y tiempos de espera	Acceso directo en comunidades rurales, amazónicas y urbano-marginales
Momento del diagnóstico	Mayoritariamente en estadios avanzados	Diagnóstico temprano y detección de lesiones premalignas
Costo promedio de atención por paciente	Alto: tratamientos complejos, quimioterapia, cirugías y hospitalizaciones prolongadas	Bajo–moderado: tamizaje, tratamiento oportuno y seguimiento temprano
Gasto público en salud	Creciente y poco eficiente por atención tardía	Optimizado mediante prevención y detección precoz
Inversión inicial	Baja inversión preventiva, alto gasto correctivo	Inversión inicial moderada en unidades móviles y equipamiento
Costos operativos	Elevados por derivaciones, emergencias y tratamientos prolongados	Controlados y previsibles (personal, mantenimiento, combustible)
Impacto en mortalidad femenina	Alta mortalidad por diagnóstico tardío	Reducción significativa de muertes evitables
Años de vida saludables perdidos (AVISA)	Elevados, especialmente en mujeres en edad productiva	Disminución de AVISA mediante detección oportuna
Impacto económico familiar	Gastos catastróficos, endeudamiento y pérdida de ingresos	Menor gasto familiar y continuidad laboral
Productividad laboral	Pérdida de productividad y ausentismo	Preservación de la capacidad productiva
Equidad territorial	Amplias brechas regionales	Reducción de desigualdades en acceso a salud
Educación y prevención	Escasa y no sostenida	Educación sanitaria continua y vacunación a las poblaciones objetivo de manera más activa
Retorno social de la inversión	Bajo	Alto: ahorro en tratamientos y vidas salvadas
Sostenibilidad del sistema de salud	Presión creciente sobre hospitales especializados	Sistema más eficiente, preventivo y sostenible

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 12572/2025-CR, QUE
DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PRIORIZACIÓN Y
FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA MÓVIL PARA LA DETECCIÓN
TEMPRANA DEL CÁNCER EN LA MUJER.

VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Salud y Población de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen del proyecto de Ley 12572/2025-CR con el siguiente **texto sustitutorio**

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PRIORIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DE LA OFERTA MÓVIL PARA LA DETECCIÓN TEMPRANA DEL CÁNCER EN LA MUJER

Artículo 1. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la priorización y fortalecimiento progresivo de la oferta móvil de servicios de salud orientados a la promoción, prevención, tamizaje y detección temprana del cáncer de mama y del cáncer de cuello uterino, con énfasis en mujeres de zonas rurales, zonas periurbanas o de zonas de difícil acceso geográfico.

Artículo 2. Articulación

Las entidades competentes del sector salud priorizan su articulación con las Redes Integradas de Salud, la Red Oncológica Nacional y con las modalidades de oferta flexible existentes, promoviendo la disponibilidad, operatividad y mantenimiento oportuno del equipamiento biomédico estratégico para la prevención y control del cáncer, conforme a la normativa vigente.

Dese cuenta.

Sala Martha Hildebrandt Pérez-Treviño – Plataforma Microsoft Teams

Lima, 14 de abril de 2026



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 10:01:18-0500

MAGALY RUIZ RODRIGUEZ
Presidenta



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/04/2026 16:01:28-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 11:00:44-0500

LUIS PICÓN QUEDO
Secretario



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 11:00:59-0500

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 12572/2025-CR, QUE
DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PRIORIZACIÓN Y
FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA MÓVIL PARA LA DETECCIÓN
TEMPRANA DEL CÁNCER EN LA MUJER.**

Siguen firmas [...].



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 14:14:53-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2026 15:03:31-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 14:35:24-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2026 17:03:29-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/04/2026 12:01:21-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/04/2026 14:07:18-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/04/2026 16:11:39-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2026 09:48:43-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/04/2026 09:19:19-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2026 11:14:14-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2026 15:16:09-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2026 13:10:52-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2026 12:17:49-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2026 10:43:59-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2026 17:08:03-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2026 10:54:03-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/04/2026 08:55:56-0500