



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

A : **ERICK RICHARD ANTUNEZ ALFARO**
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR "Ley que unifica el Sistema de Salud".

Referencia : Oficio N° 0771-2025-2026-P-CTSS-CR

Fecha Elaboración: Lima, 14 de abril de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al oficio de la referencia, a través del cual la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR "Ley que unifica el Sistema de Salud".

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR "Ley que unifica el Sistema de Salud" corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, Waldemar José Cerrón Rojas, del Grupo Parlamentario Perú Libre y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú¹.

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

- 2.2 A través del Oficio N° 0771-2025-2026-P-CTSS-CR, la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR, el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Con Memorando N° D001247-2025-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública remite el Informe N° D000674-2025-PCM-SSAP, elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR.
- 2.4 Con Memorando N° D00025-2026-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° D000005-2026-PCM-SD-EBL a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR.
- 2.5 A través del Oficio Múltiple N° D000029-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Salud y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan dichos ministerios, sean remitidas directamente a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica: *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

² **Constitución Política del Perú:**

"Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

³ **Reglamento del Congreso de la República:**

"Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...)"

Contenido del Proyecto de Ley

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR "Ley que unifica el Sistema de Salud", consta de tres (3) artículos y tres (3) disposiciones complementarias finales, que establecen lo siguiente:

"Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objeto unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país, el cual deben estar bajo la rectoría del Ministerio de Salud, con el fin de garantizar una gestión coordinada, eficiente y sujeta a lineamientos técnicos unificados, que elimine toda forma de trato diferenciado en el acceso a la salud.

Artículo 2.- Unificación de los servicios de la salud pública en el país

Se dispone, la unificación de las políticas de prestación de los servicios de salud en el país, el cual deberán estar bajo la rectoría del Ministerio de Salud, quien debe garantizar el acceso universal a la salud en el país, debiéndose eliminar toda forma de trato diferenciado en el acceso a los servicios, en cumplimiento del derecho fundamental a la salud reconocido constitucionalmente.

El Ministerio de Salud, será el ente que ejercerá la autoridad máxima de la salud pública en el país, para lo cual le corresponde lo siguiente:

- a) Formular las políticas y planes nacionales de salud.*
- b) Establecer los lineamientos técnicos unificados.*
- c) Supervisar y evaluar el desempeño del sistema.*
- d) Gestionar y ejecutar las políticas de salud pública en el país el cual debe estar a un sistema integral de salud.*

Artículo 3. - Prestación unificada de servicios

Todos los establecimientos que brindan servicios de salud en el país, cualquiera sea su nivel de atención o adscripción institucional, integrarán una red única de servicios bajo protocolos clínicos unificados y, historia clínica electrónica nacional establecidos por el Ministerio de salud.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. – Financiamiento

La implementación de la presente ley si financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud y de las entidades comprendidas en el proceso de unificación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Segunda. – De la descentralización funcional

La unificación de la prestación de los servicios de la salud en el país, se realizará respetando el marco del proceso de descentralización del Estado, con lo que quedará garantizado que la gestión de los servicios de salud esté al acceso de la población, a través de los gobiernos regionales y locales. Para lo cual el Ministerio de Salud establecerá los lineamientos técnicos normativos y de fiscalización en la prestación de los servicios.

Tercero. Reglamento

El poder ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Salud, debe reglamentar la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario contados a partir de su publicación.

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.3 Mediante Memorando N° D001247-2025-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D000674-2025-PCM-SSAP, elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR, señalando lo siguiente:

(...)

III. ANÁLISIS

(...)

B. Opinión sobre el Proyecto de Ley

- 3.2 *Del análisis del Proyecto de Ley, se advierte que éste tiene por objeto **unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país**, abarcando un conjunto de propuestas vinculadas con materias de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo tales como el establecimiento de disposiciones organizativas del Ministerio del Ministerio de Salud.*
- 3.3 *El artículo 106 de la Constitución Política del Perú dispone que **"mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución**, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución".*
- 3.4 *Sobre la base de dicho marco constitucional, el Tribunal Constitucional ha reconocido a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC, al señalar expresamente que **"Forman parte de su contenido 'natural' las denominadas leyes orgánicas, en tanto que mediante ellas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución"**.*
- 3.5 *Por consiguiente, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) resulta ser una **norma de desarrollo constitucional** (del artículo 106 de la Constitución), en tanto regula una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo; la misma que, en específico, **regula los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, entre otros.** (...)*
- 3.6 *Por su parte, cabe advertir que el artículo 23 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, prevé que las **disposiciones organizativas** "establecen la organización de las entidades, órganos y unidades orgánicas a las cuales se dirigen, precisando las competencias, atribuciones, facultades o funciones que les corresponden", agregando que "estas disposiciones se rigen por las normas que regulan la estructura, funcionamiento y organización del Estado". Es decir, las normas de organización deben sujetarse a las leyes orgánicas que regulan las competencias y funciones de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo, entre las que se encuentra la LOPE.*

- 3.7 *Es decir, a través de las disposiciones organizativas, el Poder Ejecutivo determina su estructura, organización y funcionamiento, en tanto se trata de una competencia exclusiva de este Poder del Estado.*

Sobre las disposiciones organizativas

- 3.8 *De conformidad con el numeral 22.1 del artículo 22 de la LOPE "Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad". De igual manera, el artículo 25 de la LOPE agrega que "el Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo".*
- 3.9 *En tal sentido, tal como se ha señalado en anterior oportunidad, a través de la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP, desde el punto de vista de organización y funcionamiento del Estado, un sector constituye el primer nivel de desconcentración de las materias de responsabilidad del Poder Ejecutivo y, simboliza cada una de las carteras o compartimientos a través de los cuales se organiza temáticamente la labor del gobierno a fin de representar ámbitos de la actividad económica y social, pública o privada, de relevancia para los fines del Estado.*
- 3.10 *De esta manera, **la conducción asignada a los ministerios en virtud de los citados artículos 22 y 25 de la LOPE, es concordante con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, en el extremo referido a que: (i) "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"** (artículo 119 de la Constitución); y, (ii) "El Presidente de la República puede encomendar a un ministro que, con retención de su cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve" (artículo 127 de la Constitución).*
- 3.11 *En consecuencia, **la rectoría sectorial supone la potestad exclusiva de un ministerio para establecer y ejecutar políticas públicas que prioricen la atención de problemas públicos en materias de su competencia y, disponer las medidas sectoriales nacionales para alinear la actuación del Estado en el territorio en los tres niveles de gobierno, a través del ejercicio de potestades consustanciales normativas, regulatorias, de planificación, supervisión, evaluación y, cuando corresponda, de fiscalización y sanción, para asegurar la efectividad en la implementación de las políticas públicas y las intervenciones orientadas a la solución de los problemas públicos y la obtención de resultados en beneficio de las personas.***
- 3.12 *En línea con ello, **"el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones"**, tal como lo dispone el numeral 22.4 del artículo 22 de la LOPE. Es decir, la Ley de Organización y Funciones (LOF) es la norma de organización habilitante mediante la cual se fijan los límites materiales dentro de los cuales el ministerio ejerce su labor de conducción o rectoría sectorial.*
- 3.13 *Al respecto, cabe resaltar que tal y como lo dispone la Constitución, las leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno, como la Ley de Bases de la Descentralización, las competencias materiales pueden ser: (i) exclusivas y excluyentes de un nivel de gobierno; o, (ii) compartidas, entre dos o más niveles de gobierno. No obstante, ya sea que se traten de materias de*

competencias compartidas o exclusivas, **la rectoría o conducción sectorial corresponde únicamente al ministerio del sector correspondiente.**

(...)

- 3.16 *En ese sentido, es el Ministerio de Salud la entidad competente para proponer la regulación y promoción de la salud pública, siendo responsable de la formulación, ejecución y supervisión de políticas de salud; y, entre sus competencias legales se encuentra la elaboración de normativas que garantizan el acceso a servicios de salud de calidad. Además, el ministerio tiene la facultad de gestionar recursos destinados a la salud, coordinar con otras entidades gubernamentales y promover el acceso a la salud.*
- 3.17 *En consecuencia, es posible apreciar que la propuesta contenida en el **proyecto de Ley transgrede las competencias del Poder Ejecutivo, principalmente la rectoría sectorial del MINSa en materia de salud de las personas, por cuanto se propone unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país bajo la rectoría del Ministerio de Salud**, que si bien es de competencia es del MINSa, le corresponde al Poder Ejecutivo presentar dichas propuestas normativas. Por ende, el proyecto de Ley resulta observado.*
- 3.18 *Asimismo, considerando que el contenido del proyecto de Ley se encuentra vinculado al ámbito funcional del MINSa, se recomienda solicitar su opinión técnica, a fin de recabar la respectiva evaluación sectorial, dentro del marco de sus competencias, y en observancia de los principios de coordinación y especialidad administrativa.*

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- 4.1. ***El Proyecto de Ley 13350/2025-CR "Ley que propone unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país, el cual deben estar bajo la rectoría del ministerio de salud", resulta observado en atención a los fundamentos expuestos en el presente informe.***
(Énfasis agregado)".

Opinión de la Secretaría de Descentralización

- 3.4. Mediante Memorando N° D00025-2026-PCM-SGP, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D000005-2026-PCM-SD-EBL a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR, indicando lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS

(...)

Comentarios al Proyecto de Ley

8. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, hemos advertido algunas situaciones que merecen los siguientes comentarios:

- 8.1. *La importancia de recabar la opinión de las entidades que estén directamente relacionadas con las materias a legislar en el marco del principio de cooperación. Al*

respecto, cabe recordar que, a partir del artículo 43 de la Constitución Política, el Tribunal Constitucional ha reconocido el principio de cooperación, señalando que "las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales. De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional" el cual, además del respecto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política".

(...)

*En tal sentido, consideramos importante y necesario que, en el ejercicio de la facultad legislativa se pueda coordinar y recabar la opinión de otras entidades públicas que estén directamente relacionadas con las materias a legislar. Así, **en el caso de la presente propuesta normativa, consideramos necesario recabar la opinión principalmente de los Ministerios de Salud, así como de Trabajo y Promoción del Empleo**, a quienes les corresponde opinar sobre la viabilidad técnica de la medida normativa, en el marco de sus competencias y funciones.*

8.2. En relación a las competencias de la Secretaría de Descentralización, consideramos importante revisar y fortalecer la justificación de las disposiciones normativas que dispone la unificación del Sistema de Salud, en relación a las competencias y autonomía de los gobiernos regionales y locales.

Así, la propuesta normativa indica que se respetará el marco del proceso de descentralización del Estado, con lo que quedará garantizado que la gestión de los servicios de salud esté al acceso de la población, a través de los gobiernos regionales y locales. Para lo cual el Ministerio de Salud establecerá los lineamientos técnicos normativos y de fiscalización en la prestación de los servicios; no obstante, también señala que el Ministerio de Salud en el ejercicio de su condición de autoridad máxima de salud pública supervisa el desempeño del sistema y gestiona las políticas de salud pública. Asimismo, se precisa que la implementación de la presente ley si financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud y de las entidades comprendidas en el proceso de unificación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En esa medida, cabe recordar que la salud es una materia de naturaleza compartida, en la que se ejercen roles complementarios de los tres niveles de gobierno para asegurar la adecuada prestación del servicio. De ahí que, la unificación del sistema y de las políticas de salud debe considerar dichos roles complementarios y reconocer la rectoría del Ministerio de Salud, sin dejar sin contenido las competencias de los gobiernos regionales, quienes ostentan los roles de supervisión y gestión de la salud en sus respectivos ámbitos territoriales.

Asimismo, tampoco debemos olvidar que los gobiernos regionales y locales ostentan autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones en materia de salud. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que: "(...) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos regionales y locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su



organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución Política y de (las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de municipalidades)", sin romper el concepto unitario del Estado.

De la revisión a la exposición de motivos se advierte la falta de justificación de dichas disposiciones en relación a las competencias regionales y locales en materia de salud, y mucho menos se analiza la autonomía política, administrativa y económica que ostentan los gobiernos regionales en el ejercicio de dichas competencias, toda vez que si bien el Ministerio de Salud ostenta la rectoría en materia de política nacional de salud, ello debe ser coherente sobre todo con las competencias regionales en materia de salud reconocidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y otras leyes especiales, y la autonomía para ejercerlas. No basta con indicar que la medida normativa respetará el proceso de descentralización.

Así, debe quedar claro que el rol que se está asignado al Ministerio de Salud no puede desconocer que los gobiernos regionales también asumen un rol y tienen, entre otras, las funciones para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, así como evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia sanitaria. Asimismo, tampoco podría obligarse a los gobiernos regionales y locales a financiar las medidas normativas propuestas en el proyecto de ley, sin mayor justificación en relación a la autonomía económica que ostentan.

En tal sentido, debería desarrollarse en la exposición de motivos de la propuesta normativa que ésta es coherente con el rol y las competencias complementarias que le corresponde asumir a cada nivel de gobierno en una materia compartida como lo es la salud, y no distorsionará los roles, menoscabar o afectar las competencias de los gobiernos regional y locales, y menos aún, afectar la autonomía política, administrativa y económica que ostentan.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que corresponderá principalmente a los Ministerios de Salud, así como de Trabajo y Promoción del Empleo opinar sobre la viabilidad técnica de la propuesta normativa, en el marco de sus competencias y funciones.

*En relación a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierten algunos comentarios al Proyecto de Ley para garantizar su viabilidad, conforme se explica en el presente informe.
(Énfasis agregado)."*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Contravención a los principios de competencia y separación de poderes

- 3.5. La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando dispone que:

*"Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado". (Énfasis agregado)*

- 3.6. En función a dicho Principio Constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú dispone:

*"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber** de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, **así como de respetar, cumplir** y defender **la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación". (Énfasis agregado)*

- 3.7. Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.
- 3.8. De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.
- 3.9. En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que "**la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución**"⁴.
- 3.10. Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

Artículo 43.- *La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible.*

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

(Énfasis agregado)

- 3.11. Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura⁵.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

3.12. Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, que señala lo siguiente:

“Artículo VI.- Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas”.

3.13. En ese sentido, es pertinente mencionar que, a través del Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, se 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, establece que el Ministerio de Salud es competente en:

- “1) Salud de las Personas*
- 2) Aseguramiento en salud*
- 3) Epidemias y emergencias sanitarias*
- 4) Salud ambiental e inocuidad alimentaria*
- 5) Inteligencia sanitaria*
- (...)”*

3.14. Asimismo, a través del citado Decreto Legislativo se determina que el Sector Salud está conformado por el Ministerio de Salud, como organismo rector, las entidades adscritas a él y aquellas instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local, y personas naturales que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en la presente Ley, y que tienen impacto directo o indirecto en la salud, individual o colectiva.

3.15. En ese sentido, y en línea con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, el Ministerio de Salud es la entidad competente para proponer la regulación y promoción de la salud pública, siendo responsable de la formulación, ejecución y supervisión de políticas de salud; y, entre sus competencias legales se encuentra la elaboración de normativas que garantizan el acceso a servicios de salud de calidad. Además, el ministerio tiene la facultad de gestionar recursos destinados a la salud, coordinar con otras entidades gubernamentales y promover el acceso a la salud.

3.16. Por lo expuesto, se advierte que la propuesta normativa contraviene los principios de Competencia y de Separación de Poderes, en tanto vulnera las competencias del Poder Ejecutivo, principalmente la rectoría sectorial del MINSa en materia de salud de las personas, por cuanto le corresponde al Ejecutivo presentar propuestas normativas sobre la materia, tales como las relacionadas a las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país.

Falta de justificación de la necesidad de la propuesta contenida en el Proyecto de Ley

- 3.17. Al respecto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una Exposición de Motivos.
- 3.18. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la Exposición de Motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación.
- 3.19. De igual manera, la Exposición de Motivos fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- 3.20. Por su parte, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁶ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.
- 3.21. El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe 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 permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
- 3.22. En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

⁶ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

- 3.23. El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*⁷.
- 3.24. En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"⁸.
- 3.25. El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"⁹.
- 3.26. Considerando lo mencionado, y en línea con lo indicado por la Secretaría de Descentralización, se advierte que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR no se brinda un análisis sobre los efectos e impacto de la propuesta respecto a la autonomía política, administrativa y económica que ostentan los gobiernos regionales en el ejercicio de sus competencias, toda vez que si bien el Ministerio de Salud ostenta la rectoría en materia de política nacional de salud, ello debe ser coherente sobre todo con las competencias regionales en materia de salud reconocidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y otras leyes especiales, y la autonomía para ejercerlas.
- 3.27. En ese sentido, la propuesta normativa no puede desconocer que los gobiernos regionales también asumen un rol y tienen, entre otras, las funciones para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, así como evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia sanitaria.

Posible iniciativa de gasto del Proyecto de Ley

- 3.28. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"
(Énfasis agregado).

⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁸ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁹ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

3.29. Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales

Artículo 76. *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"

(Énfasis agregado).

3.30. Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

3.31. Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

3.32. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado¹⁰, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional¹¹ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene

¹⁰ Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

- 3.33. Considerando lo señalado, se debe indicar que, si bien el Proyecto de Ley bajo análisis establece que no demandará recursos adicionales al Tesoro Público, su primera disposición complementaria final señala que su financiamiento es con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud y de las entidades comprendidas en el proceso de unificación, pudiendo incluir así también a los gobiernos locales y regionales.
- 3.34. En ese sentido, esta Oficina General advierte que en el presente caso no se ha cuantificado el gasto que podría demandar la implementación del proyecto de Ley y que podría quebrantar el principio de Equilibrio Presupuestario previsto en el numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; que entre otros prohíbe en forma expresa "incluir autorizaciones de gasto [en el presupuesto del Sector Público] sin el financiamiento correspondiente".
- 3.35. Por lo expuesto, con base en las opiniones técnicas previamente detalladas y de la revisión efectuada al sustento de la propuesta normativa, esta Oficina General considera que la fórmula legal contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución, el cual establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa de gasto para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
- 3.36. Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establecidas en el Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud¹²; y la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹³, respectivamente, motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D000029-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la

¹² **Artículo 3.- Ámbito de competencia**
El Ministerio de Salud es competente en:
1) Salud de las Personas
(...)"

¹³ **Artículo 5.- Competencias exclusivas**
El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo y ejerce competencia exclusiva y excluyente respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional en lo siguiente:
5.1 Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las siguientes materias: sociolaborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normatividad, información laboral e información del mercado de trabajo, relaciones de trabajo, **seguridad social**, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.
Artículo 17.- Entidad administradora de fondos
Se encuentra adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el Seguro Social de Salud (EsSalud), conforme a la ley de la materia.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

Presidencia del Consejo de Ministros traslada a dichos ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR "Ley que unifica el Sistema de Salud" resulta **NO VIABLE**.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante el Oficio Múltiple N° D000029-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida comisión congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, así como el Informe N° D000674-2025-PCM-SSAP, elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública de la Secretaría de Gestión Pública y el Informe N° D000005-2026-PCM-SD-EBL, elaborado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSE LUIS ROJAS ALCOCER
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Lima, 08 de enero de 2026

INFORME N° 005-2026-PCM-SD-EBL

A : **MARY ROJAS CUESTA**
SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN
SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN

De : **EDSON JENNS BERRÍOS LLANCO**
ASESOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR que unifica el Sistema de Salud

Fecha Elaboración: Lima, 08 de enero de 2026

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR que unifica el Sistema de Salud. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio N° 0771-2025-2026-P-CTSS-CR, la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR que unifica el Sistema de Salud. (en adelante, Proyecto de Ley).
2. A través del Memorando Múltiple N° D000158-2025-PCM-OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú
2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 y sus modificatorias
4. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias
5. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y sus modificatorias

III. ANÁLISIS

Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica

1. De acuerdo a lo previsto en el literal m) del artículo 96 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-



2025-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto a los Proyectos de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

Contenido del Proyecto de Ley

2. El Proyecto de Ley materia de análisis contiene tres (03) artículos y tres (03) disposiciones complementarias finales con el objeto de unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país, el cual deben estar bajo la rectoría del Ministerio de Salud, con el fin de garantizar una gestión coordinada, eficiente y sujeta a lineamientos técnicos unificados, que elimine toda forma de trato diferenciado en el acceso a la salud.

3. Así, en el artículo 2 de la propuesta normativa se dispone la unificación de las políticas de prestación de los servicios de salud en el país, el cual deberán estar bajo la rectoría del Ministerio de Salud, quien debe garantizar el acceso universal a la salud en el país, debiéndose eliminar toda forma de trato diferenciado en el acceso a los servicios, en cumplimiento del derecho fundamental a la salud reconocido constitucionalmente. El Ministerio de Salud, será el ente que ejercerá la autoridad máxima de la salud pública en el país, para lo cual le corresponde lo siguiente: a) Formular las políticas y planes nacionales de salud. b) Establecer los lineamientos técnicos unificados. c) Supervisar y evaluar el desempeño del sistema. d) Gestionar y ejecutar las políticas de salud pública en el país el cual debe estar a un sistema integral de salud.

4. Además, en el artículo 3 del proyecto de ley se precisa que todos los establecimientos que brindan servicios de salud en el país, cualquiera sea su nivel de atención o adscripción institucional, integrarán una red única de servicios bajo protocolos clínicos unificados y, historia clínica electrónica nacional establecidos por el Ministerio de salud.

5. Asimismo, en la primera disposición complementaria final de la propuesta normativa se señala que la implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud y de las entidades comprendidas en el proceso de unificación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

6. A su vez, en la segunda disposición complementaria final del proyecto de ley se indica que la unificación de la prestación de los servicios de salud en el país, se realizará respetando el marco del proceso de descentralización del Estado, con lo que quedará garantizado que la gestión de los servicios de salud esté al acceso de la población, a través de los gobiernos regionales y locales. Para lo cual el Ministerio de Salud establecerá los lineamientos técnicos normativos y de fiscalización en la prestación de los servicios.

7. Finalmente, en la última disposición complementaria de la propuesta normativa se establece que el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Salud, debe reglamentar la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario contados a partir de su publicación.

Comentarios al Proyecto de Ley

8. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, hemos advertido algunas situaciones que merecen los siguientes comentarios:

8.1. La importancia de recabar la opinión de las entidades que estén directamente relacionadas con las materias a legislar en el marco del principio de cooperación. Al respecto, cabe recordar que, a partir del artículo



43 de la Constitución Política, el Tribunal Constitucional¹ ha reconocido el principio de cooperación, señalando que *“las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales. De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de “lealtad constitucional” el cual, además del respecto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política”*.

De esta manera, en mérito a este principio se desprende la necesaria colaboración y coordinación entre los poderes del Estado y los órganos constitucionalmente autónomos para el ejercicio de sus competencias y funciones, lo cual, sin duda, incluye la facultad legislativa que corresponde al Congreso de la República, más aún si el ejercicio de dicha facultad tendrá efectos sobre las competencias de otros poderes y niveles de gobierno.

En tal sentido, consideramos importante y necesario que, en el ejercicio de la facultad legislativa se pueda coordinar y recabar la opinión de otras entidades públicas que estén directamente relacionadas con las materias a legislar. Así, en el caso de la presente propuesta normativa, consideramos necesario recabar la opinión principalmente de los Ministerios de Salud, así como de Trabajo y Promoción del Empleo, a quienes les corresponde opinar sobre la viabilidad técnica de la medida normativa, en el marco de sus competencias y funciones.

8.2. En relación a las competencias de la Secretaría de Descentralización, consideramos importante revisar y fortalecer la justificación de las disposiciones normativas que dispone la unificación del Sistema de Salud, en relación a las competencias y autonomía de los gobiernos regionales y locales.

Así, la propuesta normativa indica que se respetará el marco del proceso de descentralización del Estado, con lo que quedará garantizado que la gestión de los servicios de salud esté al acceso de la población, a través de los gobiernos regionales y locales. Para lo cual el Ministerio de Salud establecerá los lineamientos técnicos normativos y de fiscalización en la prestación de los servicios; no obstante, también señala que el Ministerio de Salud en el ejercicio de su condición de autoridad máxima de salud pública supervisa el desempeño del sistema y gestiona las políticas de salud pública. Asimismo, se precisa que la implementación de la presente ley si financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud y de las entidades comprendidas en el proceso de unificación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En esa medida, cabe recordar que la salud es una materia de naturaleza compartida, en la que se ejercen roles complementarios de los tres niveles de gobierno para asegurar la adecuada prestación del servicio. De ahí que, la unificación del sistema y de las políticas de salud debe considerar dichos roles complementarios y reconocer la rectoría del Ministerio de Salud, sin dejar sin contenido las competencias de los gobiernos regionales, quienes ostentan los roles de supervisión y gestión de la salud en sus respectivos ámbitos territoriales.

Asimismo, tampoco debemos olvidar que los gobiernos regionales y locales ostentan autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones en materia de salud. Así, el Tribunal Constitucional² ha señalado que: *“(…) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos regionales y locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria;*

¹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2021-PI. Fundamento Jurídico N° 66

² Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los expedientes N° 004-2016-AI. Fundamento Jurídico 15, y N° 001-2016-AI. Fundamento Jurídico 22.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

todo ello en el marco de la Constitución Política y de (las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de municipalidades)", sin romper el concepto unitario del Estado.

De la revisión a la exposición de motivos se advierte la falta de justificación de dichas disposiciones en relación a las competencias regionales y locales en materia de salud, y mucho menos se analiza la autonomía política, administrativa y económica que ostentan los gobiernos regionales en el ejercicio de dichas competencias, toda vez que si bien el Ministerio de Salud ostenta la rectoría en materia de política nacional de salud, ello debe ser coherente sobre todo con las competencias regionales en materia de salud reconocidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y otras leyes especiales, y la autonomía para ejercerlas. No basta con indicar que la medida normativa respetará el proceso de descentralización.

Así, debe quedar claro que el rol que se está asignado al Ministerio de Salud no puede desconocer que los gobiernos regionales también asumen un rol y tienen, entre otras, las funciones para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, así como evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia sanitaria³. Asimismo, tampoco podría obligarse a los gobiernos regionales y locales a financiar las medidas normativas propuestas en el proyecto de ley, sin mayor justificación en relación a la autonomía económica que ostentan.

En tal sentido, debería desarrollarse en la exposición de motivos de la propuesta normativa que ésta es coherente con el rol y las competencias complementarias que le corresponde asumir a cada nivel de gobierno en una materia compartida como lo es la salud, y no distorsionará los roles, menoscabar o afectar las competencias de los gobiernos regional y locales, y menos aún, afectar la autonomía política, administrativa y económica que ostentan.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que corresponderá principalmente a los Ministerios de Salud, así como de Trabajo y Promoción del Empleo opinar sobre la viabilidad técnica de la propuesta normativa, en el marco de sus competencias y funciones.

En relación a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierten algunos comentarios al Proyecto de Ley para garantizar su viabilidad, conforme se explica en el presente informe.

V. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe técnico a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de responder el pedido de opinión solicitado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

EDSON JENNS BERRÍOS LLANCO
ASESOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

³ Artículo 49 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana*

A : **JUAN CARLOS PASCO HERRERA**
SECRETARIO DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **FREDDY YVAN SAGASTEGUI CRUZ**
SUBSECRETARIO I DE LA SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACION
PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13350-2025-CR, Proyecto de Ley que unifica el Sistema de Salud.

Referencia : a) Oficio N° 0771-2025-2026-CCTSS-CR
b) Proveído N° D023558-2025-PCM-SG
c) Memorando N° 000158-2025-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 16 de diciembre de 2025

ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, opinión sobre el Proyecto de Ley 13350/2025-CR "Ley que propone unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país, el cual deben estar bajo la rectoría del ministerio de salud". ("Proyecto de Ley", "PL").
- 1.2 A través del documento de la referencia b), la Secretaría General de la PCM traslada el Proyecto de Ley a la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su atención; y, a su vez, mediante el documento de la referencia c), ésta, a la Secretaría de Gestión Pública (SGP), solicitando la opinión técnica respectiva.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado¹, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otras materias, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.
- 2.2 Asimismo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 70 y 71 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, la SGP constituye el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional a cargo

¹ Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

de las materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados.

- 2.3 Así también, la SGP cuenta con la Subsecretaría de Administración Pública dentro de su estructura, la misma que tiene entre sus funciones, “elaborar informes de opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, que proponen la creación de ministerios, organismos públicos, sistemas administrativos y funcionales, programas nacionales, proyectos especiales, fondos que requieran una organización para su gestión y en general sobre la creación de cualquier instancia de la administración pública, en el marco de la normativa vigente”, tal como lo establece el literal b) del artículo 74 del ROF de la PCM .
- 2.4 En consecuencia, corresponde que la Subsecretaría de Administración Pública emita opinión sobre el “Ley que propone unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país, el cual deben estar bajo la rectoría del ministerio de salud”, en el extremo referido a materias de su competencia.

III. ANÁLISIS

A. Contenido del Proyecto de Ley

- 3.1 El Proyecto de Ley consta de tres (03) artículos, tres (03) Disposiciones Complementarias Finales, entre las que se encuentran las siguientes disposiciones:
- *En el **artículo 1**, se propone unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país, el cual deben estar bajo la rectoría del Ministerio de Salud, con el fin de garantizar una gestión coordinada, eficiente y sujeta a lineamientos técnicos unificados, que elimine toda forma de trato diferenciado en el acceso a la salud.*
 - *En el **artículo 2**, se dispone, la unificación de las políticas de prestación de los servicios de salud en el país, el cual deberán estar bajo la rectoría del Ministerio de Salud, quien debe garantizar el acceso universal a la salud en el país, debiéndose eliminar toda forma de trato diferenciado en el acceso a los servicios, en cumplimiento del derecho fundamental a la salud reconocido constitucionalmente.*
 - *Y en el **artículo 3** se establece que, todos los establecimientos que brindan servicios de salud en el país, cualquiera sea su nivel de atención o adscripción institucional, integrarán una red única de servicios bajo protocolos clínicos unificados y, historia clínica electrónica nacional establecidos por el Ministerio de salud.*
 - *Entre las **Disposiciones Complementarias Finales**, se establece la unificación de la prestación de los servicios de la salud en el país, se realizará respetando el marco del proceso de descentralización del Estado, con lo que quedará garantizado que la gestión de los servicios de salud esté al acceso de la población, a través de los gobiernos regionales y locales. Para lo cual el Ministerio de Salud establecerá los lineamientos técnicos normativos y de fiscalización en la prestación de los servicios.*

B. Opinión sobre el Proyecto de Ley

- 3.2 Del análisis del Proyecto de Ley, **se advierte que éste tiene por objeto unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país**, abarcando un conjunto de propuestas vinculadas con materias de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo tales como el establecimiento de disposiciones organizativas del Ministerio del Ministerio de Salud.

- **Sobre las disposiciones organizativas**
- 3.3 El artículo 106 de la Constitución Política del Perú dispone que **“mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución**, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución”.
- 3.4 Sobre la base de dicho marco constitucional, el Tribunal Constitucional ha reconocido a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC, al señalar expresamente que *“Forman parte de su contenido ‘natural’ las denominadas leyes orgánicas, en tanto que mediante ellas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución”*².
- 3.5 Por consiguiente, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) resulta ser una **norma de desarrollo constitucional** (del artículo 106 de la Constitución), en tanto regula una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo; la misma que, en específico, **regula los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, entre otros.
- 3.6 Por su parte, cabe advertir que el artículo 23 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, prevé que las **disposiciones organizativas** “establecen la organización de la entidades, órganos y unidades orgánicas a las cuales se dirigen, precisando las competencias, atribuciones, facultades o funciones que les corresponden”, agregando que “estas disposiciones se rigen por las normas que regulan la estructura, funcionamiento y organización del Estado”. Es decir, las normas de organización deben sujetarse a las leyes orgánicas que regulan las competencias y funciones de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo, entre las que se encuentra la LOPE.
- 3.7 Es decir, a través de las disposiciones organizativas, el Poder Ejecutivo determina su estructura, organización y funcionamiento, en tanto se trata de una competencia exclusiva de este Poder del Estado.
- 3.8 De conformidad con el numeral 22.1 del **artículo 22 de la LOPE** “Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad”. De igual manera, el **artículo 25 de la LOPE** agrega que “el Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo”.
- 3.9 En tal sentido, tal como se ha señalado en anterior oportunidad, a través de la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP, desde el punto de vista de organización y funcionamiento del Estado, un **sector** constituye el **primer nivel de desconcentración de las materias de responsabilidad del Poder Ejecutivo** y, simboliza cada una de las carteras o compartimientos a través de los cuales se organiza temáticamente la labor del gobierno a fin de representar ámbitos de la actividad económica y social, pública o privada, de relevancia para los fines del Estado³.
- 3.10 De esta manera, **la conducción asignada a los ministerios en virtud de los citados artículos 22 y 25 de la LOPE, es concordante con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú**, en el extremo referido a que: (i) “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” (artículo 119 de la

² Fundamento Jurídico 23 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC.

³ Numeral 2.6 de la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP.

Constitución); y, (ii) "El Presidente de la República puede encomendar a un ministro que, con retención de su cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve" (artículo 127 de la Constitución).

- 3.11 En consecuencia, la **rectoría sectorial** supone la potestad exclusiva de un ministerio para establecer y ejecutar políticas públicas que prioricen la atención de problemas públicos en materias de su competencia y, disponer las medidas sectoriales nacionales para alinear la actuación del Estado en el territorio en los tres niveles de gobierno, a través del ejercicio de potestades consustanciales normativas, regulatorias, de planificación, supervisión, evaluación y, cuando corresponda, de fiscalización y sanción, para asegurar la efectividad en la implementación de las políticas públicas y las intervenciones orientadas a la solución de los problemas públicos y la obtención de resultados en beneficio de las personas⁴.
- 3.12 En línea con ello, "el **ámbito de competencia y estructura básica** de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones", tal como lo dispone el numeral 22.4 del artículo 22 de la LOPE. Es decir, la Ley de Organización y Funciones (LOF) es la norma de organización habilitante mediante la cual se fijan los límites materiales dentro de los cuales el ministerio ejerce su labor de conducción o rectoría sectorial.
- 3.13 Al respecto, cabe resaltar que tal y como lo dispone la Constitución, las leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno, como la Ley de Bases de la Descentralización, las competencias materiales pueden ser: (i) exclusivas y excluyentes de un nivel de gobierno; o, (ii) compartidas, entre dos o más niveles de gobierno. No obstante, ya sea que se traten de materias de competencias compartidas o exclusivas, **la rectoría o conducción sectorial corresponde únicamente al ministerio del sector correspondiente**⁵.
- 3.14 Ahora bien, el Decreto Legislativo °1161 Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, 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**, establece que el Ministerio de Salud es competente en:
- 1) Salud de las Personas
 - 2) Aseguramiento en salud
 - 3) Epidemias y emergencias sanitarias
 - 4) Salud ambiental e inocuidad alimentaria
 - 5) Inteligencia sanitaria
 - (...)"
- 3.15 Asimismo, el acotado Decreto Legislativo N° 1161 determina que el Sector Salud, **está conformado por el Ministerio de Salud, como organismo rector, las entidades adscritas a él y aquellas instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local, y personas naturales que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en la presente Ley**, y que tienen impacto directo o indirecto en la salud, individual o colectiva.
- 3.16 En ese sentido, es el Ministerio de Salud la entidad competente para proponer la regulación y promoción de la salud pública, siendo responsable de la formulación, ejecución y supervisión de políticas de salud; y, entre sus competencias legales se encuentra la elaboración de normativas que garantizan el acceso a servicios de salud de calidad. Además, el ministerio tiene la facultad de

⁴ Numeral 2.14 de la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP.

⁵ Numeral 2.20 de la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana*

gestionar recursos destinados a la salud, coordinar con otras entidades gubernamentales y promover el acceso a la salud.

- 3.17 En consecuencia, es posible apreciar que la propuesta contenida en el **proyecto de Ley transgrede las competencias del Poder Ejecutivo, principalmente la rectoría sectorial del MINSA en materia de salud de las personas, por cuanto se propone unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país bajo la rectoría del Ministerio de Salud**, que si bien es de competencia es del MINSA, le corresponde al Poder Ejecutivo presentar dichas propuestas normativas. Por ende, el proyecto de Ley resulta observado.
- 3.18 Asimismo, considerando que el contenido del proyecto de Ley se encuentra vinculado al ámbito funcional del MINSA, se recomienda solicitar su opinión técnica, a fin de recabar la respectiva evaluación sectorial, dentro del marco de sus competencias, y en observancia de los principios de coordinación y especialidad administrativa.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- 4.1. El Proyecto de Ley 13350/2025-CR "Ley que propone unificar y armonizar las políticas de prestación de los servicios de salud pública en el país, el cual deben estar bajo la rectoría del ministerio de salud", resulta observado en atención a los fundamentos expuestos en el presente informe.
- 4.2. Se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión técnica del Ministerio de Salud.
- 4.3. De mediar conformidad con lo expresado en el análisis desarrollado, se recomienda remitir el presente informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

FREDDY YVAN SAGASTEGUI CRUZ
SUBSECRETARIO I DE LA SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACION PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Señor (a):

CARLOS BERNARDO LINARES ARCELA

Secretario General
MINISTERIO DE SALUD

TERESA ANGÉLICA VELASQUÉZ BRACAMONTE

Secretaria General
MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 0771-2025-2026-P-CTSS-CR
b) Memorando N° D000065-2026-PCM-OGAJ
Expediente 2026-0097082

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR, "Ley que unifica el Sistema de Salud".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13350/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, ésta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

EXPEDIENTE: «2025-0097082»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0158 7769 8950 0680

**¡EL PERÚ A TODA
MÁQUINA!**