



## Ejercicio del poder reglamentario en salud en el Perú en tiempos de crisis política e inestabilidad institucional

*The Exercise of Health Regulatory Power in Peru in Times of Political Crisis and Institutional Instability*

Miguel Armando Zúñiga-Olivares<sup>1</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-7233-7468>

Mario Edgar Ríos-Barrientos<sup>2</sup>

 <https://orcid.org/0009-0000-0360-1707>

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo (USP). Facultad de Salud Pública. São Paulo/SP, Brasil.

<sup>2</sup>Universidad Peruana Cayetano Heredia. Facultad de Salud Pública y Administración. Lima, Perú.

### RESUMEN

La crisis política e inestabilidad institucional que atraviesa el Perú, intensificada en el actual periodo de gobierno (2021-2026), puede afectar el ejercicio del poder reglamentario y, en consecuencia, la implementación de las políticas públicas. Esto también puede repercutir en el ejercicio de la función rectora de regulación del Ministerio de Salud. Anteriormente, en varias ocasiones la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República han advertido el incumplimiento en la reglamentación de algunas leyes de salud. El objetivo de este artículo fue analizar el cumplimiento y control de la reglamentación de las leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud en el Perú, durante el actual periodo de gobierno. Para ello, se realizó una revisión documental de normas jurídicas y documentos oficiales con relación al proceso reglamentario en salud, emitidos por el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo, entre el 28 de julio de 2021 al 31 de diciembre de 2023. Se encontró que, de las 21 leyes y decretos legislativos de salud promulgadas en dicho periodo, sólo el 14,3% (3) fueron reglamentadas, todas fuera del plazo debido; adicionalmente, se reglamentaron 8 leyes y decretos legislativos de salud que habían sido promulgadas antes de dicho periodo, con un tiempo promedio de reglamentación de 701,5 días, todas fuera del plazo debido. No se evidenció la aplicación de controles institucionalizados específicos y rigurosos en casos de incumplimiento de la reglamentación. Como conclusiones, persiste un alto incumplimiento y retraso prolongado en la reglamentación de las leyes y decretos legislativos de salud, afectando directamente a las personas y su derecho a la salud. Para enfrentar esto, se requiere de un marco legal apropiado sobre el proceso reglamentario, incluyendo el control político y la responsabilidad política, la aplicación de controles institucionalizados más específicos y rigurosos, y el empoderamiento de la sociedad civil organizada.

**Palabras clave:** Aplicación de la Ley; Derecho a la Salud; Política de Salud; Regulación y Fiscalización en Salud; Regulación Gubernamental.

### ABSTRACT

The political crisis and institutional instability that Peru is experiencing, which has intensified in the current administration (2021-2026), may affect the exercise of regulatory power and, consequently, the implementation of public policies. This may also have an impact on the Ministry of Health's regulatory leadership. In the past, the Office of the Ombudsman and the Congress of the Republic have warned on several occasions that certain health laws have not been regulated. The objective of this article was to analyze the compliance and oversight of health-related laws, legislative decrees, and emergency regulations in Peru, during the current period of government. To this end, a documentary review was conducted of legal norms and official documents relating to the regulatory process in health, issued by the Executive Branch, the Congress of the Republic and the Ombudsman's Office, between 28 July 2021 and 31 December 2023. We found that, of the 21 health laws and legislative decrees enacted in that period, only 14.3% (3) were regulated, all of which after the legal deadline. In addition, eight previously enacted health laws and legislative decrees were regulated, with an average time of 701.5 days, all after the deadline. We found no evidence of the application of stricter or more specific institutional controls for the enforcement of such regulations. In conclusion, there remains a high level of non-compliance and prolonged delay in the regulation of health laws and decrees, directly affecting individuals and their right to health. To address this issue, an appropriate legal framework on the regulatory process is required, including political oversight and accountability, the implementation of more specific and rigorous institutionalized controls, and the strengthening of organized civil society.

**Keywords:** Law Enforcement; Right to Health; Health Policy; Health Care Coordination and Oversight; Government Regulation.

#### Correspondencia:

Miguel Armando Zúñiga-Olivares  
E-mail: mzunigao@alumni.usp.br

**Recibido:** 02/01/2024.

**Revisado:** 12/08/2024.

**Aprobado:** 02/10/2024.

#### Financiamiento:

Coordenação de  
Aperfeiçoamento de Pessoal de  
Nível Superior – Brasil (CAPES) –  
Código de Financiamento 001.

#### Conflicto de intereses:

Los autores declaran no tener  
ningún conflicto de intereses.

#### Contribución de los autores:

Todos los autores contribuyeron  
por igual al desarrollo del artículo.

**Copyright:** Esta licencia permite  
otros para remezclar, adaptar y  
crea a partir de tu trabajo para  
fines no comerciales, siempre que  
para darte lo debido crédito y  
para licenciar el nuevo creaciones  
en términos idénticos.



## Introducción

Las leyes, en una amplia acepción, son normas legales establecidas por la autoridad competente, mediante de las cuales se regula la conducta de las personas y las actividades de las entidades sociales en la sociedad (Torres Vásquez, 2019).

A partir de las leyes se pueden establecer políticas e intervenciones públicas dirigidas a resolver determinados problemas públicos. En el ámbito de la Administración Pública, las leyes obligan a las entidades públicas a adaptar o crear nuevas acciones y servicios dirigidas a sus destinatarios, con el objetivo de cumplir con los derechos, obligaciones o prohibiciones establecidas por la propia ley.

A pesar del principio de completitud de la ley, que establece que la ley debe ser completa y autosuficiente, en forma excepcional, algunas leyes requieren el desarrollo de su contenido jurídico mediante reglamentos para facilitar su aplicación. Así, la omisión o retraso en la reglamentación de la ley dificulta su propia aplicación y, en consecuencia, posterga la respuesta del Estado ante determinados problemas públicos, impidiendo o limitando la consecución de los efectos previstos y deseados sobre las actividades socioeconómicas y grupos poblacionales a los que se dirige la ley.

En ese sentido, según Tafur Charum (2018), la reglamentación de la ley es obligatoria cuando así lo establece la propia ley y, por ende, necesaria para su adecuada aplicación. El reglamento desarrolla el contenido jurídico de la ley y se denomina, en estos casos, reglamentos ejecutivos o *secundum legem*. Además, esta función es ejercida por la autoridad que detenta la potestad reglamentaria o poder reglamentario.

En el Perú, el Poder Ejecutivo tiene la función de reglamentar las leyes; y el proyecto de reglamento debe ser elaborado por la entidad competente en la materia a reglamentar (Perú, 1993, 2007). En el ámbito de la salud, la entidad competente para elaborar el proyecto de reglamento es el Ministerio de Salud, en su calidad de Autoridad Nacional de Salud, en el marco de su función rectora de regulación (Perú, 2013).

En junio del 2023, la Defensoría del Pueblo demandó públicamente la priorización de la reglamentación de la Ley n.º 31738, que modifica la Ley n.º 29698 que declara de interés nacional y preferente atención el tratamiento de personas que padecen enfermedades raras o huérfanas. Aprobada en mayo de 2023, cuyo plazo de reglamentación vencía en julio de 2023 (Defensoría del Pueblo Solicita..., 2023), al término del 2023, aún no ha sido reglamentada, lo cual viene afectando el derecho a la salud de este grupo poblacional.

Dicha situación no es un hecho aislado; por el contrario, es una situación reiterada. En junio del 2022, la Defensoría del Pueblo demandó públicamente la reglamentación de 11 leyes y decretos legislativos de salud que ya tenían su plazo vencido (Defensoría del Pueblo: Minsa..., 2022). Entre estas se encuentran la Ley n.º 29761, Ley de financiamiento público de los regímenes subsidiado y semicontributivo del Aseguramiento Universal de Salud, aprobada en julio de 2011, el Decreto Legislativo n.º 1504, en relación a la modificación del reglamento de organización y funciones del Ministerio de Salud, aprobado en mayo de 2020, y el Decreto Legislativo n.º 1289, con relación a la modificación del reglamento de organización y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, aprobado en diciembre de 2016. No obstante, al término del 2023, estas aún no han sido reglamentadas.

Además, en octubre del 2021, la Defensoría del Pueblo demandó públicamente la reglamentación de la Ley n.º 31336, Ley nacional del cáncer, aprobada en agosto de 2021, la cual recién fue reglamentada en marzo del 2022 (Defensoría del Pueblo: Urge..., 2021). Por su parte, según un informe técnico de seguimiento a la reglamentación de las leyes elaborado por el Departamento de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República se señaló que, de las 72 leyes no reglamentadas en el periodo 2016-2021,

el grupo más numeroso lo constituyeron las leyes de salud, con un total de 16 (Perea Flores, 2021).

Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo, organismo autónomo, tiene la función de defender los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración Pública. Asimismo, el Congreso de la República tiene la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes y hacer efectiva la responsabilidad de sus infractores (Perú, 1993).

En un estudio realizado en el Perú sobre la reglamentación de las normas con rango de ley de salud en el periodo 2005-2021, se halló un alto incumplimiento y retraso excesivo en la reglamentación de las leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud, lo cual afectó a la población en general y a diversos grupos poblacionales (Zúñiga Olivares, 2023). No obstante, esta problemática no es exclusiva de Perú, sino que también se ha observado en otros países de América Latina, como Chile y Argentina, donde también se han reportado un alto incumplimiento y retraso excesivo en la reglamentación de las leyes, en general, y de salud, en particular (Chile, 2019; Maffia, 2010; Rachid, 2012).

En el Perú, el desarrollo de los procesos de políticas públicas, en general, y el de las políticas de salud, en particular, podrían haberse visto agravados por el contexto político e institucional que atraviesa el país. El país se encuentra sumido en una profunda crisis política e inestabilidad institucional, la cual se ha intensificado en el actual periodo de gobierno, iniciado en julio de 2021, tras un gobierno de transición que surgió a raíz de la vacancia presidencial de noviembre de 2020, y que se ha prolongado tras la vacancia presidencial de diciembre de 2022 (Barrenechea; Encinas, 2022; Ilizarbe Pizarro, 2023).

Dente y Subirats (2014) sostienen que el contexto decisional de políticas públicas, incluyendo sus dimensiones cognitivas, económicas e institucionales, tanto estructurales como coyunturales, y la estabilidad de dicho contexto decisional influyen en el comportamiento de los actores políticos, lo cual, a su vez, influye en las decisiones de políticas públicas y en sus resultados, de manera favorable o desfavorable, con una intensidad que puede variar según el tipo de política involucrado. Además, varios autores afirman que el régimen político, la estabilidad del sistema político y la previsibilidad de las interacciones entre los actores políticos son condiciones fundamentales para establecer un marco sólido que facilite el desarrollo de los procesos de políticas públicas y sus resultados (Klomp; De Haan, 2009; Medellín Torres, 2004; Vampa, 2024).

Con relación a la crisis política que atraviesa el Perú, Ilizarbe Pizarro (2023) explica que dicha crisis se caracteriza principalmente por una confrontación cíclica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se remonta al periodo de gobierno 2016-2021, en la que se sucedieron 4 presidentes y 2 conformaciones congresales. Esa confrontación ha generado un desequilibrio de poderes en favor de una alianza conservadora al transformar un sistema tradicionalmente presidencialista en uno parlamentarista y resultando en la instauración de un gobierno autoritario y sin legitimidad social (Ilizarbe Pizarro, 2023).

Respecto a la inestabilidad institucional, Ilizarbe Pizarro (2023) señala que, durante los primeros 16 meses del actual gobierno, se produjo una alta rotación del gabinete ministerial, con 5 cambios, y de los ministros de Estado, con más de 60 ministros en 19 carteras ministeriales. Es importante destacar que el sector salud ha experimentado históricamente una alta inestabilidad en su gestión ministerial. En el periodo 1935-2021, la duración media del periodo de gestión ministerial fue de aproximadamente 13 meses, es decir, hubo una alta rotación de sus ministros de salud, y probablemente de sus funcionarios de confianza, lo cual podría haber afectado negativamente la formulación e implementación de las políticas de salud (Gozzer *et al.*, 2021).

Por ello, este artículo tuvo por objetivo analizar el cumplimiento y control de la reglamentación de las leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud en el Perú, durante el actual periodo de gobierno, del 28 de julio de 2021 al 31 de diciembre de 2023. Asimismo, se incluyen las leyes y decretos en salud aprobados en periodos anteriores que hayan sido objeto de cumplimiento y control de la reglamentación durante este periodo.

## Métodos

Se realizó una revisión documental de las leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud con disposición de reglamentación, promulgadas entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023 (durante el actual periodo de gobierno), así como las respectivas normas reglamentarias aprobadas mediante decreto supremo. En forma complementaria, se identificaron los reglamentos de las leyes de salud promulgadas antes del 28 de julio de 2021, aprobados durante el actual periodo de gobierno.

Para identificar dichas leyes y decretos legislativos y de urgencia, se revisó la información en la base de datos de proyectos de ley del Congreso de la República y el sitio web de control político sobre los decretos legislativos. Asimismo, para verificar el cumplimiento de la reglamentación de estas leyes y decretos legislativos y de urgencia, se buscó la información en la base de datos de normas jurídicas del Sistema Peruano de Información Jurídica.

Además, se revisaron las acciones de control sobre el ejercicio del poder reglamentario realizadas por la Defensoría del Pueblo (oficios de pedidos de reglamentación al Ministerio de Salud e interposiciones de acción de cumplimiento ante el Poder Judicial), y el Congreso de la República (oficios de pedido de información al Ministerio de Salud, citaciones al ministro de salud a la Comisión de Salud y Población e interpelaciones al ministro de salud ante el Pleno). Para ello, se utilizó la información que consta en la página web de la Defensoría del Pueblo y en el sitio web de control político del Congreso de la República, así como la información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información pública a dichas entidades públicas.

Adicionalmente, se revisaron los proyectos de ley relacionados al control político del poder reglamentario o la responsabilidad política del Poder Ejecutivo ante su incumplimiento, presentados al Congreso de la República durante el actual periodo de gobierno.

## Resultados

En el actual periodo de gobierno se promulgaron 42 leyes de salud. De estas, el 52,5% (21) tuvieron disposición de reglamentación. Además, se emitió 1 decreto legislativo de salud, el cual también tuvo disposición de reglamentación. Asimismo, se emitieron 10 decretos de urgencia de salud, pero ninguno de ellos tuvo disposición de reglamentación.

Con relación al cumplimiento de la reglamentación, de las 21 leyes y decretos legislativos de salud con disposición de reglamentación, sólo el 14,3% (3) fueron reglamentados, si bien todos ellos fueron reglamentados fuera de su plazo debido (ver Tabla A1, Apéndice). Además, el 88,9% (16) de las leyes y decretos legislativos de salud que aún no han sido reglamentados ya han excedido su plazo debido (ver Tabla A1, Apéndice). Esta situación viene afectando directamente a usuarios de servicios oncológicos, usuarios de servicios de salud mental, pacientes con enfermedades raras y huérfanas, pacientes en espera de trasplante de órganos y tejidos humanos, recién nacidos prematuros, entre otros (ver Tabla A1, Apéndice).

En forma complementaria, se reglamentaron 8 leyes y decretos legislativos de salud que habían sido promulgados o emitidos antes del 28 de julio de 2021, pero todos ellos fueron reglamentados fuera de su plazo debido (ver Tabla A2, Apéndice). En este grupo, el tiempo promedio de reglamentación de 701,5 días, con un rango entre 108 y 1637 días. Esta situación afectó directamente a personas con diabetes mellitus, poblaciones expuestas a contaminación por metales pesados, usuarios de cannabis con fines medicinales o terapéuticos, usuarios de servicios oncológicos, entre otros (ver Tabla A2, Apéndice).

Con relación al control institucionalizado sobre la reglamentación, de las 21 leyes y decretos legislativos de salud con disposición de reglamentación, sólo el 14,3% (3) fueron objeto de control institucionalizado; de los cuales sólo 1 fue reglamentado (ver Tabla A3, Apéndice). En forma complementaria, se realizó control institucionalizado sobre 13 leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud que habían sido promulgados o emitidos antes del 28 de julio de 2021, pero sólo el 38,5% (5) de ellos fueron reglamentados (ver Tabla A3, Apéndice).

Por un lado, la Defensoría del Pueblo, hasta el 30 de setiembre de 2023, envió 10 oficios al Ministerio de Salud en los cuales alertaba sobre el retraso en la reglamentación de 13 leyes y decretos legislativos de salud, y recomendaba acciones para su cumplimiento (ver Tabla A3, Apéndice). De estas, sólo el 38,5% (5) fueron reglamentadas (ver Tabla A3, Apéndice). A pesar de ello, hasta el 30 de setiembre de 2023, la Defensoría del Pueblo no interpuso ninguna acción de cumplimiento ante el Poder Judicial para demandar la reglamentación de dichas leyes y decretos legislativos de salud.

Por otro lado, el Congreso de la República, a través de sus congresistas, envió 10 pedidos de información al Ministerio de Salud sobre el estado de la reglamentación de 5 leyes de salud (ver Tabla A3, Apéndice). Además, la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República hizo comparecer al ministro de salud a 2 de sus sesiones ordinarias para informar sobre el estado de reglamentación de 3 leyes de salud (ver Tabla A3, Apéndice). De las 6 leyes que fueron objeto de alguna acción de control por parte del Congreso de la República, sólo el 50% (3) fueron reglamentadas (ver Tabla A3, Apéndice). A pesar de ello, el Congreso de la República no realizó ninguna interpelación a ningún ministro de salud para que rindieran cuentas ante el Pleno sobre el incumplimiento en la reglamentación de dichas leyes.

Con relación a la regulación del poder reglamentario, se presentaron 2 proyectos de resolución legislativa y 1 proyecto de ley al Congreso de la República, teniendo como proponente, en todos los casos, a los propios congresistas.

El primer proyecto, "Proyecto de ley n.º 2585/2021-CR, que establece responsabilidad política por la falta de reglamentación oportuna", presentado el 13 de julio de 2022, propuso modificar el artículo 13 de la Ley n.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para que la potestad reglamentaria se sujete a lo siguiente:

La desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento del plazo en la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, ambos actos constituyen infracción constitucional, que debe ser materia de denuncia constitucional.

El presidente del Consejo de Ministros informa por escrito al presidente del Congreso, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación de las normas reglamentarias, en el plazo de 3 días siguientes de vencido el plazo, dispuesto por la ley a reglamentarse (Perú, 2021, p. 2).

El segundo proyecto, Proyecto de resolución legislativa n.º 4107/2022-CR, que modifica el Reglamento del Congreso de la República para garantizar la reglamentación de las

leyes en el plazo establecido”, presentado el 30 de enero de 2023, propuso modificar el artículo 5 e incorporar el artículo 91-A en el Reglamento del Congreso de la República. En este se propuso incluir dentro de los alcances de la función de control político al cumplimiento de la reglamentación de las leyes y desarrollar el procedimiento para dicho cumplimiento, respectivamente. Asimismo, en el referido artículo 91-A se señala lo siguiente:

Si vencido dicho plazo o cuando las razones expresadas por el titular de la entidad no hubieran justificado el otorgamiento del plazo de subsanación; el Congreso de la República inicia el procedimiento de acusación constitucional contra el titular del sector o de los sectores que incumplieron con la emisión del reglamento por infringir el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política (Perú, 2023a, p. 2).

El tercer proyecto, Proyecto de resolución legislativa n.º 6358/2023-CR, que promueve la oportuna reglamentación de las leyes”, presentado el 9 de noviembre de 2023, propuso modificar el artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República, para

Exigir a todo ministro de Estado emitir oportunamente el reglamento que establezca la ley. Vencido el plazo, sin emitirse el reglamento, el presidente del Congreso puede denunciar por infracción de la Constitución [...] al ministro o ministros que correspondan (Perú, 2023b, p. 2).

Al 31 de diciembre de 2023, ninguno de ellos ha sido aprobado. El primer proyecto está en orden del día del Consejo Directivo, desde el 3 de mayo de 2023, y cuenta con dictámenes favorables de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de la Comisión de Constitución y Reglamento. El segundo proyecto está en la agenda del Pleno, desde el 29 de agosto de 2023, y cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento. El tercer proyecto aún se encuentra en la Comisión de Constitución y Reglamento, desde el 10 de noviembre de 2023, y aun no cuenta con dictamen.

## Discusión

Los hallazgos del presente estudio son consistentes con los de un estudio previo sobre la reglamentación de las normas con rango de ley de salud en el Perú en el periodo 2005-2021 (Zúñiga Olivares, 2023). Sin embargo, a diferencia de dicha investigación, en el presente estudio se observó un menor porcentaje de cumplimiento de reglamentación. En el estudio previo se halló que, de las 95 leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud con disposición de reglamentación, sólo el 67,4% (64) fueron reglamentados, en un tiempo mediano de reglamentación de 394 días, con un rango intercuartil de 188,5 a 809 días. Además, sólo el 4,1% (2) de estos fueron reglamentados en el plazo debido (Zúñiga Olivares, 2023).

El menor porcentaje de cumplimiento de reglamentación observado en el presente estudio del periodo 2021-2023 (14,3%), en comparación con el estudio previo del periodo 2005-2021 (67,4%), sugiere que, en un contexto de crisis política e inestabilidad institucional, los procesos de políticas públicas pueden verse gravemente afectados. Esto es coherente con los argumentos presentados por Medellín Torres (2004), Klomp y De Haan (2009) y Vampa (2024), quienes sostienen que las variables políticas – como el régimen político, la inestabilidad del sistema político o la previsibilidad de las interacciones entre los actores políticos– pueden influir en el proceso de políticas públicas, lo cual afecta, entre otros aspectos, las obligaciones estatales establecidas por la ley, incluyendo la reglamentación de la propia ley.

Los hallazgos del presente estudio evidencian que, durante el actual periodo de gobierno, no solo se ha mantenido, sino que se ha acentuado un alto incumplimiento y un retraso

prolongado en la reglamentación de las leyes y decretos legislativos de salud. Esta situación puede haber generado, en la práctica, un “interregno” en la aplicación de la ley, lo cual vulnera los principios de legalidad, como potestad y deber del Poder Ejecutivo, y de seguridad jurídica (Tafur Charún, 2018). Además, el deficiente proceso reglamentario en salud puede haber vulnerado el derecho a la salud de los grupos poblacionales a los que se dirigen las leyes que no fueron reglamentadas o que fueron reglamentadas con retraso (Vigil Davila, 2019).

En un sentido amplio, la falta de aplicación de la ley, o su aplicación desigual, constituye una manifestación clave de la debilidad institucional, la cual se origina principalmente por un déficit de capacidades estatales. Sin embargo, esta situación no solo depende de dichas capacidades, aunque estas sean sumamente relevantes; sino que también puede reflejar una decisión política de no aplicar la ley motivada por los intereses de los actores políticos o burocráticos e influenciada por las presiones políticas de los actores sociales (Amengual; Dargent, 2020).

Gómez y Muñoz (2012), en su estudio sobre la reglamentación de las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, sostienen que la omisión de la reglamentación de la ley por parte del Poder Ejecutivo funciona como un veto encubierto, ya que, en la práctica, esta omisión provoca la ineficacia de la ley. Este mecanismo funciona como un segundo veto, sumándose al veto legal que el Poder Ejecutivo puede aplicar para no promulgar la ley previamente aprobada por el Poder Legislativo (Gómez; Muñoz, 2012). Además, Dente y Subirats (2014) explican que, en las decisiones de política pública, la ley es un recurso que los actores, tanto políticos como no políticos, pueden utilizar selectivamente, dependiendo de sus propios intereses. Dente y Subirats (2014, p. 95) afirman que:

[...] Hay que considerar que un actor puede no utilizar los recursos legales que tiene a disposición por el simple motivo que no le conviene. [...] Esto significa que a menudo los sujetos públicos y privados adoptan comportamientos que violan la ley simplemente porque saben bien que la parte contraria no hará uso de sus recursos legales. Se trata de una situación muy frecuente en el campo de las políticas públicas.

En el sector salud, en particular, el deficiente proceso reglamentario que se evidencia en la omisión en la reglamentación de las leyes puede reflejar la debilidad institucional de la Autoridad Sanitaria Nacional en el ejercicio de su función rectora de regulación. Esta omisión no solo constituye un incumplimiento de sus responsabilidades, sino que también impide o limita el logro de los objetivos sanitarios. En ese sentido, Robles-Guerrero (2013, p. 45) señala lo siguiente:

Si el ejercicio de esa función [regulación] se traduce en políticas deficientes, leyes impracticables o que no se cumplen, normas inaplicables o intrascendentes, entonces los resultados serán pobres, nulos e insatisfactorios. Esto debilita el ejercicio de la Rectoría en Salud de la ASN [Autoridad Sanitaria Nacional].

Por otro lado, se debe destacar que el proceso reglamentario situado en el campo de las políticas públicas es, sobre todo, un proceso político y social, y no sólo administrativo influenciado por diversos intereses opuestos y recursos de poder desiguales, de múltiples actores o coaliciones de actores involucradas, tanto dentro del propio Estado como aquellos presentes en la sociedad (Gilson; Raphaely, 2008).

La inestabilidad política complica el desarrollo del proceso de políticas públicas, ya que provoca una alta rotación de los actores políticos y cambios radicales en las decisiones de política pública, generando incertidumbre en la formulación e implementación de políticas públicas, y afectando el funcionamiento de la Administración Pública (Klomp; De Haan, 2009; Medellín Torres, 2004; Vampa, 2024). Medellín Torres (2004, p. 7),

refiriéndose a países con fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa, señala que la inestabilidad en los altos cargos ministeriales se traduce en la inestabilidad de las políticas públicas, ya que “cada vez que cambia un ministro, también cambian las políticas”.

En el contexto peruano, Dargent y Rousseau (2022) sostienen que la inestabilidad institucional generada por el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo conlleva un alto costo en las capacidades estatales, debido a la alta rotación de ministros de Estado y de funcionarios públicos en los distintos sectores estatales. Estos autores argumentan que

esta rotación debilita las capacidades del Estado, espanta a buenos funcionarios de la administración pública temerosos de quedar atrapados en disputas irracionales y afecta el desempeño en todo nivel (Dargent; Rousseau, 2022, p. 23).

Este fenómeno parece haberse intensificado en el sector salud, afectando negativamente la reglamentación de las leyes, debido a los tiempos turbulentos políticos e institucionales que atraviesa el Perú. En particular, este contexto se caracteriza por la alta rotación del gabinete ministerial y de los ministros de Estado (Barrenechea; Encinas, 2022; Illarbe Pizarro, 2023), así como por los antecedentes de alta rotación de los ministros de salud (Gozzer *et al.*, 2021) y la sucesión de 6 ministros de salud durante el actual periodo de gobierno.

Por otra parte, los hallazgos de este estudio mostraron que las acciones de control institucionalizado aplicadas por la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República para asegurar que el Poder Ejecutivo cumpla con su deber reglamentario no fueron lo suficientemente eficaces. Aunque estas entidades contaban las facultades para aplicar controles específicos y rigurosos, no las ejercieron de manera efectiva. Esta situación es similar a lo observado por Gómez y Muñoz (2012, p. 10) en su estudio sobre la reglamentación de las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el cual afirman que “el Poder Ejecutivo no afronta ningún costo político cuando omite reglamentar, lo cual [sí] ocurre cuando incurre en el veto [legal] de una ley”.

Además, aún está pendiente que el Congreso de la República establezca el marco legal específico para el control político y la responsabilidad política del ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. No obstante, cabe precisar que todos los proyectos de ley presentados sobre dicha materia en los periodos legislativos previos, entre 2006 y 2021, fueron archivados por el propio Congreso de la República (Zúñiga Olivares, 2023).

En ese escenario, la respuesta de la sociedad civil ha sido la aplicación de diversas acciones de control social, demandando no solo la reglamentación oportuna de las leyes de salud, sino también su participación en ese proceso. Un ejemplo de ello es la abogacía e incidencia política que vienen realizando las asociaciones de pacientes con enfermedades raras y huérfanas para la reglamentación de la Ley n.º 31738, que modifica la Ley n.º 29698 de interés nacional y preferente atención el tratamiento de personas con enfermedades raras o huérfanas. Aunque la Ley n.º 31738 fue aprobada en mayo de 2023, aún sigue sin ser reglamentada (Reglamentar la Ley..., 2023, Ha Pasado Un..., 2024).

Además, ante las consecuencias derivadas de la omisión o retraso en la reglamentación de las leyes y demás normas subsecuentes, los ciudadanos se han visto obligados a interponer acciones de amparo ante el Poder Judicial para la protección de su derecho a la salud. Un ejemplo de ello se observó en 2022 cuando una sentencia confirmatoria favorable a una paciente con enfermedades raras y huérfanas ordenó al Ministerio de Salud la provisión y suministro de un medicamento necesario para el tratamiento de ella (Perú, 2022).

Para revertir dicha situación, es esencial, como punto de partida, el liderazgo y la voluntad política sostenida del Ministerio de Salud y el fortalecimiento de sus propias capacidades institucionales, para asegurar una reglamentación eficaz y oportuna de las leyes de salud, así como la apertura a una amplia y significativa participación y

control social a lo largo de todo el proceso reglamentario (Organización Panamericana de la Salud, 2009; Robles-Guerrero, 2013). Esto último puede incluir el rediseño de la estructura y funciones del Consejo Nacional de Salud y el de las demás instancias de coordinación interinstitucional, para establecer una composición equitativa que favorezca a las organizaciones sociales, incorporar la función de control sobre las políticas de salud y asegurar que sus decisiones sean vinculantes. Todo ello debe llevarse a cabo sin desconsiderar las funciones y responsabilidades de las demás entidades y autoridades del Poder Ejecutivo involucradas en el proceso reglamentario.

Además, se requiere, como contrapunto, la aplicación de controles institucionalizados más específicos, rigurosos y continuos, como la acción de cumplimiento o la interpelación a los ministros de Estado, por parte de la Defensoría del Pueblo y del Congreso de la República, respectivamente, para que las autoridades del Poder Ejecutivo, incluyendo las del Ministerio de Salud, cumplan con su deber reglamentario y asuman su responsabilidad cuando ello no ocurra. Una medida de política para fortalecer el marco legal del control político de la potestad reglamentaria podría ser la aprobación de los proyectos de ley que están actualmente en discusión en el Congreso de la República (Perú, 2021, 2023a, 2023b), con el fin de establecer claramente la responsabilidad política de las autoridades del Poder Ejecutivo por la omisión de la reglamentación de las leyes.

Asimismo, se requiere una ciudadanía organizada y movilizadora, junto con acciones colectivas, que participe activamente del proceso de políticas públicas, exigiendo el cumplimiento de la ley y de su reglamentación, en pro de su derecho a la salud. Además, se requiere una transformación radical de las estructuras y dinámicas burocráticas estatales, dentro y fuera del sector salud, que incorpore en el marco legal mecanismos obligatorios de participación y control social a lo largo de todo el proceso de políticas públicas, desde la construcción de la agenda política y la formulación de políticas, pasando por la implementación, incluyendo el cumplimiento de la ley y de su reglamentación, hasta la evaluación de dichas políticas.

### Consideraciones finales

Es necesario que el Estado peruano, en su conjunto, regule en forma completa el ejercicio de la potestad reglamentaria, con especial atención sobre la elaboración de los reglamentos de las leyes, y asegure, al mismo tiempo, las capacidades estatales necesarias y suficientes para su cumplimiento. Esto último es especialmente relevante en el Ministerio de Salud, ya que es la entidad competente para elaborar los reglamentos de las leyes en materia de salud.

Además, es importante que se incorpore en el alcance de la función de control político del Congreso de la República al control específico sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, incluyendo la responsabilidad política en caso de incumplimiento en la reglamentación de las leyes (considerando dicha potestad también como un deber reglamentario). Esto podría crear condiciones más favorables para el control sobre el proceso reglamentario, a fin de prevenir la omisión o el retraso prolongado en la reglamentación de las leyes en general y, en particular, en materia de salud.

No obstante, con las actuales funciones dadas a la Defensoría del Pueblo y al Congreso de la República, es factible implementar un control más efectivo sobre el proceso reglamentario. Esto requiere de la aplicación de acciones de control sobre la totalidad de las leyes que excedan su plazo reglamentario; así como la aplicación de acciones de control más específicas y rigurosas, como la interposición de acción de cumplimiento ante el Poder Judicial o la interpelación del ministro de salud ante el Pleno del Congreso en los casos de incumplimiento en la reglamentación de las leyes.

Por otro lado, resulta especialmente relevante el empoderamiento de la sociedad civil organizada sobre el proceso reglamentario en salud, especialmente en la aplicación

de acciones de control social tanto para el cumplimiento de la reglamentación de las leyes en el plazo debido como para su participación directa en dicho proceso. En ese sentido, resulta relevante que, en caso de establecerse una regulación específica sobre la elaboración de los reglamentos de las leyes, se incorpore obligatoriamente la participación de los actores sociales involucrados en la materia a reglamentar.

En ese sentido, es urgente priorizar la elaboración y aprobación de los proyectos de reglamento de las leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud pendientes de reglamentar, así como de sus normas subsecuentes. Además, se deben aplicar los controles institucionalizados y sociales necesarios para ello, ya que el *statu quo* obstaculiza la respuesta del Estado ante diversos problemas públicos en materia de salud, perjudicando directamente a las personas y su derecho a la salud.

## Referencias

- AMENGUAL, Matthew; DARGENT, Eduardo. The Social Determinants of Enforcement. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. (ed.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2020. p. 161-182.
- BARRENECHEA, Rodrigo; ENCINAS, Daniel. Perú 2021: Democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 42, n. 2, p. 407-438, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000115>.
- CHILE. Cámara de Diputados. *Situación de los reglamentos de ejecución en Chile, 2012-2017*. Santiago: Departamento de Evaluación de la Ley, Cámara de Diputados de Chile, 2019.
- DARGENT, Eduardo; ROUSSEAU, Stéphanie. Choque de Poderes y Degradación Institucional: Cambio de Sistema sin Cambio de Reglas en el Perú (2016-2022). *Política y gobierno*, Toluca, v. 29, n. 2, 2022. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1627>. Accedido en: 10 ago. 2024.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO SOLICITA al MINSA priorizar reglamentación de la Ley de Personas con Enfermedades Raras o Huérfanas. *Defensoría del Pueblo*, Perú, 23 jun. 2023. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-al-minsa-priorizar-reglamentacion-de-la-ley-de-personas-con-enfermedades-raras-o-huerfanas/>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: MINSA no ha reglamentado al menos 11 leyes y decretos legislativos pese al vencimiento de plazos. *Defensoría del Pueblo*, Perú, 6 jun. 2022. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-minsa-no-ha-reglamentado-al-menos-11-leyes-y-decretos-legislativos-pese-al-vencimiento-de-plazos/>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: URGE que el MINSA apruebe el reglamento de la Ley Nacional del Cáncer. *Defensoría del Pueblo*, Perú, 19 oct. 2021. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-que-el-minsa-apruebe-el-reglamento-de-la-ley-nacional-del-cancer/>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2014.
- GILSON, Lucy; RAPHAELY, Nika. The terrain of health policy analysis in low and middle income countries: a review of published literature 1994–2007. *Health Policy and Planning*, Oxford, v. 23, n. 5, p. 294-307, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/heapol/czn019>.
- GÓMEZ, Patricia; MUÑOZ, Martín. La herramienta oculta del Poder Ejecutivo para la inaplicabilidad de las normas. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 6., 12-14 jun. 2012, Quito. *Anales [...]*. Quito: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, FLACSO Ecuador, 2012. Disponible en: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-herramienta-oculta-del-poder-ejecutivo-para-la-inaplicabilidad-de-las-normas>. Accedido en: 10 ago. 2024.
- GOZZER, Ernesto *et al.* Duración de la gestión ministerial y logros en salud en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, Lima, v. 38, n. 2, p. 326-336, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2021.382.6721>.
- HA PASADO UN año desde que se publicó la Ley n° 31738, que modifica la Ley n° 29698 para enfermedades raras, y hasta le fecha no tenemos reglamento [...]. Lima, 15 jul. 2024. X: @Los\_pacientes. Disponible en: [https://x.com/los\\_pacientes/status/1812834503150178786](https://x.com/los_pacientes/status/1812834503150178786). Accedido en: 10 ago. 2024.

- ILIZARBE PIZARRO, Carmen. Perú 2022: colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 43, n. 2, p. 349-375, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000116>.
- KLOMP, Jeroen; DE HAAN, Jakob de. Is the political system really related to health? *Social Science & Medicine*, Amsterdam, v. 69, n. 1, p. 36-46, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2009.03.033>.
- MAFFIA, D. Informe sobre reglamentación de leyes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Diana Maffia*, Buenos Aires, 2010. Disponible en: <http://dianamaffia.com.ar/archivos/Informe-Reglamentación-Actualización-2010.pdf>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- MEDELLÍN TORRES, P. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago: CEPAL, 2004.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Prácticas y guías para el fortalecimiento de la función regulatoria y de fiscalización*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud, 2010. Disponible en: [https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Rectoria-Practicas\\_guias\\_fortalec\\_funcion\\_regulatoria\\_fiscalizacion.pdf](https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Rectoria-Practicas_guias_fortalec_funcion_regulatoria_fiscalizacion.pdf). Accedido en: 15 dic. 2023.
- PEREA FLORES, A. *Informe temático 54/2021-2022: La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo*. Lima: Congreso de la República, 2021. Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-2022-informestemat/inf-54-la-potestad-reglamentaria-d-p-ejecutivo.pdf>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- PERÚ. Congreso de la República. *Ley n° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Lima: Congreso de la República, 20 dic. 2007. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/828189-29158>. Accedido en: 5 nov. 2025.
- PERÚ. Congreso de la República. *Proyecto de ley n° 2585/2021-CR. Establece responsabilidad política por la falta de reglamentación oportuna*. Lima: Congreso de la República, 2021. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2585>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- PERÚ. Congreso de la República. *Proyecto de ley n° 4107/2022-CR. Modifica el Reglamento del Congreso de la República para garantizar la reglamentación de las leyes en el plazo establecido*. Lima: Congreso de la República, 2023a. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4107>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- PERÚ. Congreso de la República. *Proyecto de ley n° 6358/2023-CR. Promueve la oportuna reglamentación de las leyes*. Lima: Congreso de la República, 2023b. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6358>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- PERÚ. *Constitución Política del Perú*. Lima: Sistema Peruano de Información Jurídica, 29 dic. 1993.
- PERÚ. Defensoría del Pueblo. *Oficio n° 041-2022-DP/AE. Agenda pendiente en materia de enfermedades raras y huérfanas*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2022.
- PERÚ. Ministerio de Salud. *Decreto Legislativo n° 1161. Decreto legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud*. Lima: Ministerio de Salud, 7 dic. 2013. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/197025-1161>. Accedido en: 5 nov. 2025.
- RACHID, María. *Informe sobre inaplicabilidad de las leyes de la ciudad: ausencia de publicación, vetas y omisión de reglamentación*. Buenos Aires: [s. n.], 2012. Disponible en: <https://pt.scribd.com/document/106914390/Informe-Inaplicabilidad-de-Las-Leyes#scribd>. Accedido en: 15 dic. 2023.
- REGLAMENTAR LA LEY n° 31738 para las personas que viven con una enfermedad rara o huérfana. Lima, 28 sept. 2023. X: @Los\_pacientes. Disponible en: [https://x.com/los\\_pacientes/status/1707379882773053632](https://x.com/los_pacientes/status/1707379882773053632). Accedido en: 15 dic. 2023.
- ROBLES-GUERRERO, Luis Ricardo. Ejercicio de la función de regulación de la autoridad de salud nacional: eje de la rectoría sectorial en salud. *Anales de la Facultad de Medicina*, Lima, v. 74, n. 1, p. 43-48, 2013. Disponible en: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1025-55832013000100009&lng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832013000100009&lng=es). Accedido en: 15 dic. 2023.
- TAFUR CHARÚN, Emilio. *La potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2018.
- TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. *Introducción al derecho*. 6. ed. Lima: Pacífico Editores, 2019.
- VAMPA, Davide. Subnational Policymaking in an Era of Political Instability: Developing a New Typology for Comparative Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Thousand Oaks, n. 11, 12 June 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2359687>.

VIGIL DAVILA, G. A. *La vulneración del derecho constitucional a la salud como consecuencia de la deficiente labor de reglamentación en el Perú, entre los años 2010 a 2017*. 2019. Tesis (Título profesional de abogado) – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo, Lambayeque, 2019. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12893/4178>. Accedido en: 10 ago. 2024.

ZUÑIGA OLIVARES, Miguel Armando. *Evaluación del cumplimiento de la reglamentación de las normas con rango de ley en materia de salud en el Perú, durante el periodo 2005-2021*. 2023. Tesis (Maestría de gerencia de servicios de salud) – Facultad de Salud Pública y Administración, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima, 2023. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12866/13718>. Accedido en: 15 dic. 2023.

## Notas

- <sup>i</sup> Del total de leyes promulgadas en el actual periodo de gobierno, el 38,1% (16) fueron leyes de declaración de interés nacional y necesidad pública. Asimismo, el 21,4% (9) fueron promulgadas por insistencia del Congreso de la República, debido a la falta de promulgación en el plazo debido o a observaciones por parte del Poder Ejecutivo.
- <sup>ii</sup> El Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Legislativo n.º 1588, con base en la delegación de funciones legislativas autorizada por el Congreso de la República, mediante la Ley n.º 31880.

## Apéndice

**Tabla A1.** Leyes y decretos legislativos de salud promulgados o emitidos en el actual periodo de gobierno y su estado de reglamentación, al 31 de diciembre de 2023

Leyes y decretos legislativos	Fecha de publicación	Plazo para reglamentar	Estado de reglamentación	Fecha de publicación	Tiempo de reglamentación	Población objetivo
Ley n.º 31334, Ley que concede el derecho a licencia a trabajadores en el día programado para su vacunación contra el COVID-19	7/8/2021	17/9/2021	No reglamentada	-	-	Trabajadores de salud
Ley n.º 31336, Ley nacional del cáncer	10/8/2021	9/10/2021	Decreto Supremo n.º 004-2022-SA	30/3/2022	232	Usuarios de servicios oncológicos
Ley n.º 31348, Ley que propone el enriquecimiento del arroz en el Perú	18/8/2021	17/9/2021	No reglamentada	-	-	Población en general
Ley n.º 31469, Ley que modifica la Ley n.º 26790, Ley de modernización de ESSALUD, para establecer la cobertura inmediata a la mujer gestante afiliada [...]	11/5/2022	9/8/2022	No reglamentada	-	-	Gestantes afiliadas a ESSALUD
Ley n.º 31516, Ley que modifica el DL n.º 1154, DL que autoriza los servicios complementarios en salud para mejorar la cobertura [...] en los servicios públicos	16/7/2022	15/8/2022	No reglamentada	-	-	Profesionales de salud del sector público Usuarios de servicios de salud
Ley n.º 31553, Ley de reasignación gradual y progresiva de los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar asistencial del MINSA, [...], GERESA y DIRESA de los GR [...]	11/8/2022	10/9/2022	Decreto Supremo n.º 026-2023-SA	17/9/2023	372	Trabajadores de salud del sector público
Ley n.º 31561, Ley de prevención del cáncer en las mujeres y del fortalecimiento de la atención especializada oncológica	16/8/2022	15/10/2022	No reglamentada	-	-	Usuarios de servicios oncológicos
Ley n.º 31627, Ley que modifica la Ley n.º 30947, Ley de salud mental, a fin de fortalecer la prevención y promoción de la salud mental de los niños, niñas y adolescentes [...]	18/11/2022	17/1/2023	No reglamentada	-	-	Usuarios de servicios de salud mental
Ley n.º 31633, Ley que implementa y desarrolla los bancos de leche humana	2/12/2022	27/2/2023	No reglamentada	-	-	Recién nacidos y niños lactantes
Ley n.º 31654, Ley que autoriza convalidar como SERUMS el tiempo laborado en EESS del MINSA, de los GR, de ESSALUD, de las Sanidades de las FFAA y PNP durante el Estado de Emergencia por la COVID-19	29/12/2022	23/3/2023	Decreto Supremo n.º 006-2023-SA	21/4/2023	29	Profesionales de salud del sector público
Ley n.º 31675, Ley que fortalece la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación nacional de los productos farmacéuticos y los dispositivos médicos [...]	21/1/2023	23/3/2023	No reglamentada	-	-	Población en general
Ley n.º 31727, Ley que promueve la creación del Observatorio Nacional para la Vigilancia de la Salud Integral de la Madre Gestante y del Recién Nacido	21/4/2023	20/7/2023	No reglamentada	-	-	Gestantes y recién nacidos
Ley n.º 31738, Ley que modifica la Ley n.º 29698, Ley [...] tratamiento de personas que padecen enfermedades raras o huérfanas	11/5/2023	10/7/2023	No reglamentada	-	-	Personas con enfermedades raras o huérfanas
Ley n.º 31750, Ley que modifica los artículos 2 y 4 de la Ley n.º 30024, Ley que crea el Registro Nacional de Historias Clínicas Electrónicas	24/5/2023	21/9/2023	No reglamentada	-	-	Usuarios de servicios de salud

Continúa...

Continuación

Leyes y decretos legislativos	Fecha de publicación	Plazo para reglamentar	Estado de reglamentación	Fecha de publicación	Tiempo de reglamentación	Población objetivo
Ley n.º 31756, Ley que promueve la donación de órganos y tejidos humanos para trasplante con fines terapéuticos	30/5/2023	26/11/2023	No reglamentada	-	-	Pacientes en lista de espera de trasplante de órganos y tejidos
Ley n.º 31856, Ley que garantiza la atención de la salud [...] del recién nacido prematuro	1/8/2023	30/10/2023	No reglamentada	-	-	Recién nacidos prematuros
Ley n.º 31870, Ley que modifica la Ley n.º 31336, Ley nacional del cáncer	12/9/2023	12/10/2023	No reglamentada	-	-	Usuarios de servicios oncológicos
Ley n.º 31881, Ley que promueve brindar información de los alimentos que no contienen gluten	27/9/2023	26/11/2023	No reglamentada	-	-	Personas con intolerancia al gluten
Ley n.º 31919, Ley que modifica la Ley n.º 30021, Ley de promoción de la alimentación saludable [...], respecto del uso de adhesivos de difícil remoción	8/11/2023	6/2/2024	No reglamentada	-	-	Población en general
DL n.º 1588, DL que modifica los artículos 3, 5 y 6 del DL n.º 1156, [...], respecto a la adopción de medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud ante una interrupción repentina de la prestación de los servicios de salud	29/11/2023	29/12/2023	No reglamentada	-	-	Población en general
Ley n.º 31961, Ley que fortalece la rectoría del MINSA en vigilancia epidemiológica en salud pública e inteligencia sanitaria	19/12/2023	17/2/2024	No reglamentada	-	-	Población en general

Notas: DIRESA: Dirección Regional de Salud; DL: decreto legislativo; EESS: establecimientos de salud; ESSALUD: Seguro social en salud; FFAA: Fuerzas Armadas; GERESA: Gerencia Regional de Salud; GR: gobiernos regionales; MINSA: Ministerio de Salud; PNP: Policía Nacional del Perú; SERUMS: Servicio Rural Urbano Marginal de Salud. Elaboración propia.

**Tabla A2.** Leyes y decretos legislativos de salud promulgadas o emitidas en anteriores periodos de gobierno y reglamentadas en el actual periodo de gobierno, al 31 de diciembre de 2023

Leyes y decretos legislativos	Fecha de publicación	Plazo para reglamentar	Reglamento	Fecha de publicación	Tiempo de reglamentación	Población objetivo
Ley n.º 30867, Ley que incorpora el capítulo V a la Ley n.º 28553, Ley general de protección a las personas con diabetes	9/11/2018	8/1/2019	Decreto Supremo n.º 008-2023-SA	4/5/2023	1637	Personas con diabetes mellitus
DL n.º 1504, DL que fortalece al INS para la prevención y control de las enfermedades (primera disposición complementaria transitoria)	11/5/2020	-	Decreto Supremo n.º 007-2022-SA (ROF del INS)	13/5/2022	732	INS Población en general
Ley n.º 31027, Ley que modifica los artículos 8 y 9 del DL n.º 1156 que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida [...]	1/7/2020	4/9/2020	Decreto Supremo n.º 006-2022-SA	10/5/2022	678	MINSA Población en general
Ley n.º 31189, Ley para fortalecer la prevención, mitigación y atención de la salud afectada por la contaminación con metales pesados [...]	4/5/2021	2/8/2021	Decreto Supremo n.º 007-2023-SA	4/5/2023	730	Población expuesta a contaminación con metales pesados
Ley n.º 31225, Ley que promueve la adquisición y provisión de la vacuna contra el Coronavirus SARS-COV-2 [...]	21/6/2021	1/7/2021	Decreto Supremo n.º 014-2022-SA	12/7/2022	386	Población en general
Ley n.º 31210, Ley que modifica el artículo 15 del DL n.º 559, Ley del trabajo médico	8/6/2021	6/9/2021	Decreto Supremo n.º 028-2021-SA	24/9/2021	108	Médicos

Continúa...

Continuación

Leyes y decretos legislativos	Fecha de publicación	Plazo para reglamentar	Reglamento	Fecha de publicación	Tiempo de reglamentación	Población objetivo
Ley n.º 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la política nacional de salud pública	24/7/2021	19/7/2022	Decreto Supremo n.º 024-2023-SA	23/8/2023	760	Población en general
Ley n.º 31312, Ley que incorpora y modifica los artículos de la Ley n.º 30681, Ley que regula el uso medicinal y terapéutico del cannabis y sus derivados	25/7/2021	23/9/2021	Decreto Supremo n.º 004-2023-SA	28/2/2023	583	Usuarios de cannabis con fines medicinales o terapéuticos

Notas: DL: decreto legislativo; INS: Instituto Nacional de Salud; MINSA: Ministerio de Salud; ROF: reglamento de organización y funciones.  
Elaboración propia.

**Tabla A3.** Acciones de control institucionalizado sobre la reglamentación de leyes y decretos legislativos y de urgencia de salud, realizados en el actual periodo de gobierno, al 31 de diciembre de 2023

Leyes y decretos legislativos	Fecha de publicación	Defensoría del Pueblo		Congreso de la República			Estado de reglamentación
		Observación de incumplimiento	Acción de cumplimiento	Pedido de información	Citación al ministro	Interpelación al ministro	
<b>Leyes y decretos legislativos promulgados en anteriores periodos de gobierno</b>							
Ley n.º 29761, Ley de financiamiento público de los regímenes subsidiado y semicontributivo del Aseguramiento Universal de Salud	22/7/2011	1	0	0	0	0	No reglamentada
Ley n.º 30102, Ley que dispone medidas preventivas contra los efectos nocivos para la salud por la exposición prolongada a la radiación solar	6/11/2013	1	0	0	0	0	No reglamentada
Ley n.º 30453, Ley del Sistema Nacional de Residentado Médico (primera disposición complementaria final): reglamento del servicio civil especializado en salud	10/6/2016	1	0	0	0	0	No reglamentada
DL n.º 1289, DL [...] destinadas a optimizar el funcionamiento y los servicios de SUSALUD (única disposición complementaria final): modificación del ROF de SUSALUD	29/12/2016	1	0	0	0	0	No reglamentada
Ley n.º 30867, Ley que incorpora el capítulo V a la Ley n.º 28553, Ley general de protección a las personas con diabetes	9/11/2018	2	0	0	0	0	Reglamentada
DU n.º 017-2019, [...] (artículo 6): disposiciones para mejorar la gestión y la eficiencia en la prestación de servicios de salud del MINSA y de los GR	28/11/2019	1	0	0	0	0	No reglamentada
Ley n.º 31014, Ley que regula el uso de sustancias modelantes en tratamientos corporales con fines estéticos [...]	28/3/2020	0	0	1	0	0	No reglamentada
DL n.º 1504, DL que fortalece al INS [...] (Segunda disposición complementaria transitoria): modificación del ROF del MINSA	11/5/2020	1	0	0	0	0	No reglamentada
Ley n.º 31041, Ley de urgencia médica para la detección oportuna y atención integral del cáncer del niño y del adolescente	2/9/2020	1	0	0	0	0	Reglamentada
Ley n.º 31129, Ley que reconoce el trabajo de los servidores públicos en el ámbito de la salud, en el marco de la emergencia nacional por [...] COVID-19	4/3/2021	1	0	0	0	0	No reglamentada

Continúa...

Continuação.

Leyes y decretos legislativos	Fecha de publicación	Defensoría del Pueblo		Congreso de la República			Estado de reglamentación
		Observación de incumplimiento	Acción de cumplimiento	Pedido de información	Citación al ministro	Interpe-lación al ministro	
Ley n.º 31189, Ley para fortalecer la prevención, mitigación y atención de la salud afectada por la contaminación con metales pesados [...]	4/5/2021	1	0	0	0	0	Reglamentada
Ley n.º 31311, Ley que prioriza la esterilización de perros y gatos como componente de la política nacional de salud pública	24/7/2021	0	0	4	1	0	Reglamentada
Ley n.º 31312, Ley que incorpora y modifica los artículos de la Ley n.º 30681, Ley que regula el uso medicinal y terapéutico del cannabis y sus derivados: modificación del reglamento de la Ley n.º 30681	25/7/2021	3	0	0	1	0	Reglamentada
<b>Leyes y decretos legislativos promulgados en el actual periodo de gobierno</b>							
Ley n.º 31336, Ley nacional del cáncer	10/8/2021	1	0	3	1	0	Reglamentada
Ley n.º 31348, Ley que propone el enriquecimiento del arroz en el Perú	18/8/2021	0	0	1	0	0	No reglamentada
Ley n.º 31738, Ley que modifica la Ley n.º 29698, Ley [...] tratamiento de personas que padecen enfermedades raras y huérfanas: modificación del reglamento de la Ley n.º 29698	11/5/2023	1	0	1	0	0	No reglamentada

Notas: DL: decreto legislativo; DU: decreto de urgencia; INS: Instituto Nacional de Salud; IPRESS: Institución Prestadora de Servicios de Salud; MINSA: Ministerio de Salud; ROF: reglamento de organización y funciones; SUSALUD: Superintendencia Nacional de Salud.  
Elaboración propia.