



LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA AL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) Y DICTA MEDIDAS PARA SU FORTALECIMIENTO

El grupo Parlamentario Podemos, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Heidy Juárez Calle**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA AL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) Y DICTA MEDIDAS PARA SU FORTALECIMIENTO

Artículo 1.- Declaratoria de emergencia

Declárase en emergencia al Seguro Social de Salud - EsSalud, por un plazo de doce (12) meses, con el objetivo de adoptar medidas excepcionales que garanticen la continuidad, eficiencia y calidad de los servicios de salud brindados a los asegurados a nivel nacional.

Artículo 2.- Medidas Específicas de Fortalecimiento

Durante la vigencia de la emergencia, EsSalud deberá implementar acciones orientadas a:

- Ejecutar un plan de saneamiento de la deuda con proveedores estratégicos de medicamentos, insumos médicos y equipamiento hospitalario, estableciendo cronogramas claros de cumplimiento.
- Reestructurar la composición y atribuciones del Consejo Directivo, asegurando independencia y criterios de meritocracia en la selección de sus miembros, con énfasis en la trayectoria profesional y la integridad ética.

- Garantizar el abastecimiento continuo, oportuno y suficiente de medicamentos esenciales y dispositivos médicos, priorizando los tratamientos de carácter vital.
- Establecer la obligatoriedad de auditorías externas e independientes en los procesos de adquisiciones, contrataciones y en la gestión hospitalaria
- Optimizar la capacidad de gestión y respuesta del primer nivel de atención, a fin de descongestionar los niveles de mayor complejidad.
- Fortalecer y ampliar la infraestructura hospitalaria y tecnológica, asegurando condiciones adecuadas para la atención de los asegurados.
- Mejorar la planificación y gestión de los recursos humanos, reduciendo la rotación injustificada de funcionarios y promoviendo la estabilidad y meritocracia en la conducción institucional.
- Reforzar los mecanismos de transparencia y garantizar el acceso a la información en todos los ámbitos de Essalud.

Artículo 3.- Garantía y afianzamiento de la autonomía

Durante el periodo de emergencia, EsSalud ejercerá plena autonomía técnica, administrativa, económica y presupuestal, en el marco de la normativa vigente y sin perjuicio de las funciones de control, a fin de garantizar decisiones ágiles y oportunas en la gestión de sus recursos.

Artículo 4.- Modernización y transparencia de los procesos de adquisición

En un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados desde la vigencia de la presente ley, EsSalud revisará, estandarizará y actualizará las fichas técnicas de bienes y servicios, priorizando aquellos vinculados a la atención médica, medicamentos, equipamiento e infraestructura hospitalaria. Los procesos de adquisición deberán realizarse bajo criterios de unificación, transparencia, trazabilidad y control, evitando la discrecionalidad en la selección de proveedores.

Artículo 5.- Mecanismos de implementación y seguimiento

El Consejo Directivo de EsSalud aprobará un Plan de Implementación y Seguimiento de las medidas establecidas en la presente ley, dentro de los sesenta (60) días calendario posteriores a la entrada en vigencia de la declaratoria de emergencia. Dicho plan deberá:

- Establecer objetivos, metas e indicadores de desempeño verificables trimestralmente.
- Definir plazos, responsables y cronogramas de ejecución para cada medida.
- Incorporar mecanismos de participación de la ciudadana, con la intervención de las organizaciones de asegurados y de la sociedad civil.
- Coordinar acciones con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Salud y otras entidades públicas competentes, a fin de garantizar un enfoque multisectorial.
- Establecer un sistema de reportes periódicos de avances y resultados, que serán difundidos de manera transparente a la ciudadanía a través del portal institucional de EsSalud y remitirse a la comisión competente del Congreso de la República, para efectos de fiscalización parlamentaria.

Artículo 6.- Supervisión y control concurrente

La Contraloría General de la República y la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) ejercerán control concurrente y permanente durante la vigencia de la emergencia, con el fin de garantizar la legalidad, eficiencia y transparencia en las decisiones adoptadas por EsSalud.

Disposición Complementaria Final

Única. Exhórtese al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los organismos competentes, adoptar las medidas y brindar las facilidades necesarias para la adecuada implementación de la presente ley, en el marco de sus competencias y atribuciones, a fin de garantizar la reestructuración integral de EsSalud.



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 14:11:47-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2025 15:26:26-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/09/2025 14:38:43-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/09/2025 15:20:16-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 15:03:34-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DIAGNOSTICO ACTUAL DE ESSALUD

En el Perú, el sistema de salud se orienta bajo el principio de universalidad conforme a lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), La cobertura sanitaria universal (CSU) implica que todas las personas tengan acceso al conjunto de servicios de salud de calidad que necesiten, cuando y donde los necesiten, sin sufrir dificultades económicas por ello. La CSU abarca todo el espectro de servicios de salud esenciales, desde la promoción de la salud hasta la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos (OMS, 2025)¹.

El Seguro Social de Salud (EsSalud), en el Perú; es la principal entidad de seguridad social en salud del país, está adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se encuentra en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), vinculado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Fue creado en la década del noventa, reemplazando al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) mediante la Ley de creación del Seguro Social de Salud N° 27056²

Para el año 2022 población peruana alcanzó los 33 millones 396 mil habitantes de los cuales más de 12 millones 614 se encontraban asegurados en Essalud mil 659, con predominio del sexo masculino y un porcentaje de jóvenes de menos de 19 años en gran proporción

EsSalud brinda cobertura a millones de asegurados y sus familias en todo el territorio nacional, EsSalud tiene cuatrocientos establecimientos entre hospitales generales, policlínicos y centros especializados de salud, así como, Centros del Adulto Mayor (CAM), Centros Especializados de Rehabilitación Profesional (CERP), Programa de Atención Domiciliaria (PADOMI), Hospital Perú, de carácter móvil)³

¹ Organización Mundial de la Salud (OMS, 2025). https://www.who.int/es/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab_1

² Tenorio-Mucha J, Soto-Becerra P, García-Mostajo J, Maguiña JL, Culquichicón C, Zeta-Ruiz N, et al. Proceso de definición de prioridades institucionales de investigación en el Seguro Social de Salud del Perú, 2020-2022. Rev. Cuerpo Med. HNA. 2020;13(2):146-54. doi: 10.35434/rcmhnaaa.2020.132.665

³ Revista del cuerpo médico Hospital Nacional Almanzor Aguinaga Asenjo, Chiclayo, Perú, Gobierno del Perú. Vol 16(3) – 2023. Seguro Social del Perú - EsSalud [Internet]. [citado 15 de agosto de 2022]. Disponible en: <https://www.gob.pe/194-seguro-social-del-peru-essalud>

No obstante, en los últimos años, esta institución atraviesa una crisis caracterizada por el déficit de infraestructura, la carencia de medicamentos esenciales, la saturación de servicios hospitalarios y déficit de equipos hospitalarios. Esta situación compromete la calidad de la atención y afecta de manera directa a los asegurados, que diariamente enfrentan largas esperas, dificultades en el acceso a citas médicas y deficiencias en la provisión de tratamientos.

Frente a esta problemática, resulta indispensable adoptar medidas excepcionales que permitan fortalecer la capacidad de gestión de EsSalud, garantizando autonomía en sus decisiones técnicas, administrativas, económicas y presupuestales, sin menoscabo de los mecanismos de supervisión y control establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

La declaratoria de emergencia propuesta tiene como objetivo proporcionar a EsSalud un marco temporal que le permita ejecutar acciones inmediatas de modernización y transparencia en sus procesos de adquisición, con el objetivo de optimizar la gestión de los recursos disponibles y asegurar la continuidad, calidad y eficiencia de los servicios de salud.

Asimismo, la participación activa de la Contraloría General de la República y de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD en la supervisión y control concurrente, constituye una garantía esencial de transparencia y legalidad, previniendo cualquier riesgo de discrecionalidad o uso indebido de los recursos.

En suma, esta iniciativa legislativa, busca atender de manera inmediata y prioritaria la crisis en el sistema de atención de los asegurados, sentando a la vez las bases para un fortalecimiento institucional sostenible de EsSalud, en beneficio de millones de peruanos que hoy demandan un servicio de salud digno, oportuno y de calidad.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La declaratoria de emergencia propuesta, constituye el reconocimiento de la grave situación que atraviesa EsSalud, responde a la necesidad de adoptar medidas urgentes y excepcionales orientadas a modernizar su gestión, incrementar su eficiencia y garantizar la transparencia institucional. En tal sentido se propone dotar a la institución de autonomía reforzada en la toma de decisiones técnicas, administrativas, económicas y presupuestales, a fin de optimizar el uso de los recursos propios y

garantizar una atención médica oportuna y de calidad para sus asegurados. Así mismo la medida incorpora la implementación de mecanismos de control concurrente y preventivo por parte de la Contraloría General de la República y de SUSALUD, con el fin de asegurar la legalidad y transparencia en las decisiones adoptadas.

Debe resaltarse que la actual situación no solo compromete el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la salud, reconocido constitucionalmente, sino que además afecta el cumplimiento del mandato establecido, en el artículo 10 de la Ley N.º 27056 – Ley de Creación del Seguro Social de Salud, que establece la finalidad de EsSalud como entidad responsable de brindar prestaciones de salud, económicas y sociales a sus asegurados.

Asimismo, el presente proyecto de ley recoge y fundamenta parte de sus considerandos en los hallazgos del informe preliminar del grupo de trabajo "Evaluación de la Calidad de Servicios y los Resultados de Gestión de EsSalud" de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República del Perú:⁴

Con fecha 21 de mayo de 2025, el congresista Carlos Zeballos Madariaga, en su condición de Coordinador del Grupo de Trabajo Evaluación de la Calidad de Servicios y los Resultados de Gestión de EsSalud de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, presentó el informe, el cual fue aprobado por unanimidad."

Durante el periodo de evaluación comprendido entre el 4 de junio de 2024 y el 24 de julio de 2025, el Grupo de Trabajo realizó treinta (30) visitas de fiscalización parlamentaria en 19 regiones del país. Dichas actividades contaron con la participación de funcionarios de la Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público, así como de directores de hospitales de las regiones visitadas y gerentes de las Redes Asistenciales de EsSalud.

En ese mismo periodo, el Grupo de Trabajo emitió 854 oficios y llevó a cabo dieciocho (18) sesiones entre ordinarias y extraordinarias. Como resultado de su labor, se elaboraron diecinueve (19) informes de diagnóstico, sustentados en los indicadores de gestión sanitaria proporcionados por EsSalud, así como en la información recabada durante las visitas de fiscalización parlamentaria.

Estos informes fueron remitidos al Presidente de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, a los miembros del Grupo de Trabajo, a los congresistas de las regiones involucradas, a la Presidencia

⁴ Informe del Grupo de Trabajo Evaluación de la Calidad de Servicios y los Resultados de Gestión de EsSalud, Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, mayo de 2025

Ejecutiva de EsSalud, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y al Ministerio de Salud.

Cabe destacar que en dichos informes se emplearon como marco de referencia la Norma Técnica de Salud de los Servicios de Emergencia (NT N° 042-MINSA/DGSP-V.01), el Documento de Trabajo del Ministerio de Salud (2013) "Indicadores de Gestión y Evaluación Hospitalaria para Hospitales, Institutos y DIRESAS", así como la Resolución de Gerencia General N° 1917-GGESSALUD-2022, que aprueba el Documento Técnico sobre indicadores de cumplimiento de estrategias vinculadas a la atención de salud.

A partir de la evaluación realizada en 18 establecimientos de salud de EsSalud (de un total de 76 de segundo y tercer nivel de atención), se identificaron graves deficiencias en infraestructura, equipamiento, gestión y atención, entre las que destacan:

- 39% de los establecimientos evaluados carecen de categorización vigente, lo cual impide garantizar condiciones resolutivas adecuadas.
- Solo se programa en promedio el 15.54% de las horas-médico en consulta externa, afectando la oportunidad de atención.
- 42% de los establecimientos no cuentan con cuartos de aislados en el servicio de emergencia, y el 83% carecen del sistema "Paciente-Enfermera".
- 9% de las salas quirúrgicas están inoperativas, lo que mantiene a más de 10,265 pacientes en lista de espera.
- Se registran múltiples equipos biomédicos inoperativos (rayos X, ecógrafos, tomógrafos, resonadores magnéticos), generando demoras en diagnósticos.
- La tasa de cesáreas alcanza el 63.36%, tres veces más del estándar establecido por EsSalud (20%).
- Los servicios de emergencia se encuentran cinco veces más congestionados que lo permitido, con un 43% de pacientes en observación por más de 12 horas y con pacientes ubicados en pasillos o sillas de ruedas.

- En total, se ha identificado una brecha de 725 equipos biomédicos, cuya ausencia afecta la calidad y oportunidad de la atención, obligando a muchos pacientes a incurrir en gastos de bolsillo.

Estos hallazgos evidencian no solo deficiencias estructurales y operativas graves, sino también indicios de posibles actos de corrupción, pese al elevado presupuesto asignado a EsSalud (S/. 16,225 millones en 2024).

En conclusión, el Grupo de Trabajo acreditó la existencia de un colapso operativo en EsSalud, caracterizado por ineficiencia en la gestión, precariedad en infraestructura y equipamiento, sobrecostos por tercerización de servicios, así como ciertos indicios de corrupción y la ausencia de control interno efectivo.

III. MARCO LEGAL

La propuesta se sustenta en el marco constitucional y legal vigente:

Constitución Política del Perú: artículos 7 y 9, que establecen que todos tienen derecho a la protección de la salud y que el Estado determina la política nacional de salud.

- Ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, reconoce a EsSalud como entidad administradora de fondos de seguridad social en salud y le otorga competencias en la prestación de servicios médicos a los asegurados.
- Ley N.º 26842, Ley General de Salud, que dispone que la provisión de servicios de salud debe ser equitativa, eficiente y oportuna.
- Ley N.º 27056, Ley de Creación de EsSalud, que establece la autonomía técnica, administrativa, económica y financiera de EsSalud.
- Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que reconoce la capacidad de dictar medidas excepcionales para asegurar la prestación de servicios esenciales.
- Convenio 102 de la OIT sobre Seguridad Social, que establece la obligación de los Estados de garantizar prestaciones adecuadas y sostenibles para los asegurados.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa se enmarca en lo que dispone la Constitución y no se contrapone a ninguna norma, al ser una iniciativa declarativa, no tiene impacto en la normativa nacional, no obstante, es un llamado de atención al Poder Ejecutivo para que, a través de los Ministerios competentes, pueda implementar la presente iniciativa legislativa para favorecer la salud de la población peruana.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa es declarativa, con relación al interés nacional por lo que no genera gasto al erario nacional, da el marco conceptual para que se pueda, impulsar

Sujetos	Beneficios
Asegurados	• Acceso oportuno y continuo a medicamentos esenciales, insumos y tratamientos vitales. • Mejora la calidad del servicio y reducción de tiempos de espera, especialmente en el primer nivel de atención. • Infraestructura hospitalaria y tecnológica adecuada que garantiza una atención más humana y eficiente. • Mayor confianza en la seguridad social al contar con un sistema fortalecido y transparente.
Sociedad	• Aportar al bienestar integral de la población y disminuir los gastos asociados a la atención de enfermedades • Refuerza la credibilidad y la confianza ciudadana en las instituciones públicas, al atender una demanda de alto impacto social
Estado	• Optimiza el uso de los recursos públicos y asegura el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho fundamental a la salud

	• Promueve una gestión eficiente mediante la adecuada planificación, la transparencia en los procesos de adquisiciones y el uso responsable de los recursos • Fortalece la capacidad operativa de EsSalud en situaciones de emergencias sanitarias o de desabastecimiento.
--	---

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta se vincula con los siguientes compromisos del Acuerdo Nacional e internacional:

Política de Estado N.º 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, la declaratoria de emergencia fortalece el acceso oportuno y equitativo a los servicios médicos de los asegurados.

Agenda 2030 Naciones Unidas para el desarrollo sostenible
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Agenda para el desarrollo sostenible, establece en su objetivo 3, el compromiso de asegurar una vida saludable y fomentar el bienestar para todas las personas, en todas las etapas de la vida, es plan de acción integral orientado al bienestar humano y al desarrollo sostenible de las naciones.