



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, CTSS) el Proyecto de Ley 10761/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, de autoría de la congresista Paul Silvio Gutiérrez Ticona, que propone una Ley que garantiza la libre elección del establecimiento de salud para la atención de los afiliados a EsSalud.

En la séptima sesión ordinaria semipresencial, celebrada el 14 de octubre de 2025, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10761/2024-CR que, con texto sustitutorio, aprueba la Ley que establece la libre elección del establecimiento de salud para la atención de los asegurados en el Seguro Social de Salud (ESSALUD). Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, Isabel CORTEZ AGUIRRE, secretaria, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Patricia Rosa CHIRINOS VENEGAS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge Alfonso MARTICORENA MENDOZA, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO y Germán Adolfo TACURI VALDIVIA. Se registró el voto en abstención de los señores congresistas Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS, Tania Estefany Ramírez García, Héctor José VENTURA ANGEL y Cruz María ZETA CHUNGA. No se registró votos en contra.

1. SITUACIÓN PROCESAL DEL PROYECTO DE LEY

1.1 Estado situacional

El Proyecto de Ley 10761/2024-CR¹, presentado el 9 de abril de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado a la CTSS ese mismo día en calidad de única comisión dictaminadora.

1.2 Antecedentes parlamentarios

Como se verá en el acápite siguiente (contenido del proyecto de ley), así como de la revisión de los archivos de proyectos presentados en los anteriores periodos parlamentarios se verifica que NO existe propuestas iguales o similares al proyecto legislativo bajo estudio.

¹ Ver Proyecto de Ley 10761/2024-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc2MjUw/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa contiene una fórmula legal compuesta por cinco (5) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales, con el siguiente contenido:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho de los asegurados al Seguro Social de Salud (EsSalud) y sus derechohabientes a recibir atención médica en el establecimiento de salud de su elección, dentro del territorio nacional, eliminando cualquier restricción basada en la circunscripción laboral del afiliado o en su domicilio registrado en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Artículo 2. Principio de Libre Elección

Los asegurados de EsSalud y sus derechohabientes tienen el derecho irrestricto de optar por recibir atención médica en cualquier establecimiento de salud de EsSalud a nivel nacional, independientemente de su centro de trabajo o del domicilio consignado en RENIEC. Dicha elección podrá realizarse de manera individual o conjunta, garantizando el acceso oportuno y continuo a los servicios de salud.

Artículo 3.- Procedimiento de Elección y Registro

El asegurado o sus derechohabientes tienen el derecho de acceder a la atención médica en cualquier establecimiento de EsSalud a nivel nacional con la sola presentación de su DNI, de manera inmediata y sin trámites adicionales, por motivos de trabajo, vacaciones, viaje u otra actividad temporal. La actualización del establecimiento en los sistemas será automática con la sola presentación del documento de identificación. El plazo entre la cita y la atención médica no excederá cinco (5) días calendario. EsSalud garantizará este procedimiento mediante canales presenciales o digitales habilitados.

Artículo 4. Obligación de EsSalud y Prohibición de Restricciones

EsSalud tiene la obligación de garantizar el derecho de libre elección de establecimiento de salud de los asegurados, adoptando las medidas necesarias para su implementación. Queda prohibida cualquier restricción, requisito adicional o dilación en el proceso de reasignación, bajo sanción administrativa.

Artículo 5.- Responsabilidad y Régimen Sancionador

El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley por parte de funcionarios, directivos o personal de EsSalud será considerado falta grave y sujeto a sanciones administrativas, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan. La Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) será la entidad encargada de fiscalizar su cumplimiento y aplicar las sanciones correspondientes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. - Reglamento

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

El Ministerio de Trabajo y promoción del empleo, reglamenta la presente Ley en el término de los treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano", estableciendo los lineamientos operativos y tecnológicos para su aplicación efectiva.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

SEGUNDA. - Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Como exposición de motivos y justificación el proyecto de ley señala lo siguiente:

“... la problemática actual, que limita la posibilidad de los asegurados de recibir atención médica en el establecimiento de su preferencia, generando demoras, barreras administrativas y afectaciones a la calidad del servicio (...) Este proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de garantizar que los asegurados de EsSalud puedan elegir libremente el establecimiento de salud en el que deseen recibir atención médica, eliminando restricciones derivadas del domicilio o centro de trabajo. Actualmente, muchos asegurados enfrentan dificultades para ser atendidos en establecimientos cercanos a sus hogares o con mejor capacidad resolutive debido a normas internas de EsSalud que limitan su asignación a un solo establecimiento, incluso cuando las circunstancias personales lo hacen inviable. Esta situación genera un trato desigual y atenta contra el derecho a la salud en condiciones de igualdad (...) La presente propuesta de ley establece un procedimiento administrativo simplificado para solicitar la reasignación del establecimiento de salud, el cual debe ser aprobado automáticamente en un plazo máximo de 48 horas. Esta medida busca eliminar trabas burocráticas y garantizar que los asegurados puedan acceder a la atención médica en el lugar de su preferencia de manera oportuna. EsSalud estaría obligado a implementar esta medida sin restricciones ni dilaciones, bajo sanción administrativa. La Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) supervisaría el cumplimiento de la ley y aplicaría las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. Esto asegura que las instituciones de salud respeten y garanticen el derecho de los asegurados a elegir el establecimiento de salud de su preferencia. La propuesta de ley se alinea con el reconocimiento del derecho fundamental a la salud y busca garantizar que los afiliados a EsSalud y sus derechohabientes puedan elegir libremente el establecimiento de salud donde recibirán atención médica en todo el país. Al establecer un procedimiento administrativo simplificado y prever mecanismos de supervisión y sanción, se busca asegurar la efectividad de este derecho, eliminando restricciones basadas en el centro de trabajo o domicilio registrado del asegurado.

3. OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

3.1 Opiniones Solicitadas

- a) Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud. ESSALUD del Perú (FED-CUT-ESSALUD). Mediante Oficio 1934-2024-2025-CTSS/P-CR, del 10 de abril de 2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

- b) Presidencia del Consejo de Ministros -PCM. Mediante Oficio 1933-2024-2025-CTSS/P-CR, del 10 de abril de 2025.
- c) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC. Mediante Oficio 1932-2024-2025-CTSS/P-CR, del 10 de abril de 2025.
- d) Superintendencia Nacional de Salud. Mediante Oficio 1931-2024-2025-CTSS/P-CR, del 10 de abril de 2025.
- e) Seguro Social de Salud - EsSalud. Mediante Oficio 1930-2024-2025-CTSS/P-CR, del 10 de abril de 2025.
- f) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 1929-2024-2025-CTSS/P-CR, del 10 de abril de 2025.

3.2. Opiniones recibidas

3.2.1 Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC

Mediante OFICIO N° 000428-2025/JNAC/RENIEC², del 25 de abril de 2025, dicha entidad nos remite su opinión institucional concluyendo que es VIABLE por cuanto *“las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa, resultan acordes con lo preceptuado en la Ley N° 26497, las cuales precisan que el DNI es un documento público que permite identificar a la persona natural para la realización de actividades de diverso orden y consecuencias jurídicas, en el presente caso, acreditar la identidad del asegurado o sus derechohabientes en cualquier establecimiento de ESSALUD a nivel nacional, en tal sentido, la consignación del dato del domicilio en el DNI, no debe constituir una limitante del ejercicio de los derechos de los cuales es titular la persona natural”*.

3.2.1 Ministerio de Salud MINSA

Mediante OFICIO N° D001421-2025-DM-MINSA, del 6 de junio de 2025, dicha entidad nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe N° D000512-2025-OGAJ/MINSA³, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, concluyendo que la propuesta NO ES VIABLE por lo siguiente: *“permitir que las personas puedan acudir a cualquier establecimiento de salud de ESSALUD desconoce que, para organizar la oferta de servicios, existen niveles de atención y categorías de establecimientos de salud. El nivel de atención constituye una de las formas de organización de la oferta de los servicios de salud, en la cual se relacionan la magnitud y severidad de las necesidades de salud de la población con la capacidad resolutive (...) Siendo ello así, resulta poco razonable permitir que las necesidades de salud se orienten a cualquier establecimiento de salud sin ningún límite. De aplicarse esa regulación, se permitiría que los problemas de salud que pueden ser resueltos en el primer nivel de atención (puesto o centro de salud) terminen congestionando un establecimiento de*

² Ver opinión de RENIEC en el siguiente enlace <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjgyMzgy/pdf>

³ Ver Informe MINSA en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjk4MzU0/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

salud del tercer nivel (instituto especializado)... el Reglamento de Inscripción, Baja, Modificación de Datos de Derechohabientes, Cambio de Adscripción Temporal y Disposiciones para la Baja de Oficio de Asegurados del Seguro Social de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2019-TR, contempla el “cambio de adscripción temporal”.

3.4 Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso y visto el expediente virtual del proyecto legislativo bajo estudio, se encuentran la opinión registrada del ciudadano Víctor Yony Zavaleta Velazco.

4.MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Ley 26842, Ley General de Salud y sus modificatorias.
- c) Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social
- d) Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- e) Ley 29414, Ley que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud.
- f) Ley 30885, Ley que establece la conformación y el funcionamiento de las Redes Integradas de Salud (RIS).
- g) Decreto Supremo 019-2020-SA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30885, Ley que establece la conformación y el funcionamiento de las Redes Integradas de Salud – RIS.
- h) Decreto Supremo N° 012-2019-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Inscripción, Baja, Modificación de Datos de Derechohabientes, Cambio de Adscripción Temporal y Disposiciones para la Baja de Oficio de Asegurados del Seguro Social de Salud.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis técnico-legal

5.1.1. Identificación de pretensiones. Niveles de atención en EsSalud.

Visto el proyecto legislativo se aprecia que propone que los asegurados y sus derechohabientes tengan el derecho a elegir el establecimiento del Seguro Social de Salud (EsSalud) donde desean atenderse sin las restricciones domiciliarias, laborales o administrativas a las que, actualmente, están sujetos.

En efecto, EsSalud establece que para la obtención de la primera atención como asegurados o derechohabientes, deben acudir al centro asistencial al que se encuentra adscrito, portando su DNI, donde se confirmará su acreditación y registro para su atención permanente, salvo complicaciones o procesos más complicados de salud

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

donde se le derivarían a establecimientos más complejos de EsSalud.

El proyecto legislativo señala que, limitaciones basadas en la circunscripción laboral o el domicilio registrado pueden obstaculizar el derecho fundamental a la salud, reconocido en la Constitución Política del Perú.

Estando a ello, se verifica como pretensión principal del proyecto legislativo legislar sobre el derecho a la libre elección que tendrían los asegurados y derechohabientes de EsSalud para atenderse en el establecimiento que soliciten, sea de forma permanente o por motivos temporales (viaje, cambio de sede laboral, etc.)

Ahora bien, la problemática identificada es que EsSalud tiene un conjunto de procedimientos en los que por organización de labores de su personal, funciones y grados de atención a pacientes asegurados señala que la propuesta no resulta viable porque, ya existen los instrumentos administrativos para que el asegurado pueda cambiar la sede o establecimiento de su atención de salud de forma temporal.

Conforme a la opinión remitida por el Ministerio de Salud (MINSA) el Reglamento de Inscripción, Baja, Modificación de Datos de Derechohabientes, Cambio de Adscripción Temporal y Disposiciones para la Baja de Oficio de Asegurados del Seguro Social de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2019-TR, contempla el “cambio de adscripción temporal” de los asegurados, así señalan lo siguiente:

“... el artículo 13 del citado Reglamento, se permite que las personas, por iniciativa propia, puedan cambiar la adscripción de un establecimiento de salud cuando el afiliado titular o el derechohabiente se desplacen temporalmente a una provincia o departamento distinto al de la dirección consignada en su DNI. Este cambio procede por motivos laborales, familiares, de salud u otros particulares, y es un procedimiento de aprobación automática (...) En ese sentido, existe una regulación que posibilita que las personas puedan cambiar de adscripción por razones laborales, familiares, de salud u otras particulares. Esto les permite recibir atención donde les corresponde, así como en otros lugares distintos donde se encuentren de manera temporal. Este cambio se produce una vez solicitado”.⁴

Sin embargo, dado que la propuesta también propone que el derecho a elegir el establecimiento de atención de su salud no sólo sea de forma temporal sino también se permita su atención permanente y no adscrita a su domicilio de DNI, el argumento institucional de MINSA (que también podría extrapolarse por vinculación a EsSalud) es que, como señalamos, debe considerarse los aspectos vinculados con la organización de los servicios de salud:

“... permitir que las personas puedan acudir a cualquier establecimiento de salud de ESSALUD desconoce que, para organizar la oferta de servicios, existen niveles de atención y categorías de establecimientos de salud. El nivel de atención constituye una de las formas de organización de la oferta de los servicios de salud, en la cual se relacionan la magnitud y severidad de las necesidades de salud de la población con la capacidad resolutoria (...) Siendo ello así, resulta poco

⁴ Ver opinión MINSA en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjk4MzU0/pdf> (párrafos 3.20-3.22)

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

*razonable permitir que las necesidades de salud se orienten a cualquier establecimiento de salud sin ningún límite. De aplicarse esa regulación, se permitiría que los problemas de salud que pueden ser resueltos en el primer nivel de atención (puesto o centro de salud) terminen congestionando un establecimiento de salud del tercer nivel (instituto especializado)”.*⁵

Como se aprecia, la justificación principal se basa en que existe una organización de servicios médicos que presta EsSalud a los asegurados la cual, por su estructura orgánica y especialización brinda la atención en niveles que van de baja a alta complejidad, y donde la atención primaria se centra en el domicilio del asegurado por su cercanía al centro primario más cercano a dicho domicilio.

La organización de EsSalud se estructura en niveles de atención, siendo el nivel primario (postas y centros de salud) la puerta de entrada al sistema y el más cercano a la población. Los hospitales se ubican en el segundo y tercer nivel, ofreciendo atención de mayor complejidad y especialización según la categoría del establecimiento.

- Nivel primario de atención (Atención primaria)

Función: Es el primer punto de contacto y se enfoca en la promoción de la salud, prevención de enfermedades y atención recuperativa de baja complejidad.

Establecimientos: Incluye postas médicas y centros de atención primaria.

Servicios: Ofrece atención ambulatoria con médicos generales, profesionales de enfermería y otros especialistas en algunos casos. También se pueden encontrar servicios de ayuda al diagnóstico como rayos X y laboratorio básico.

- Nivel secundario y terciario de atención (Hospitales)

Función: Son los establecimientos de mayor complejidad, que brindan atención especializada y de alta tecnología cuando la atención primaria no es suficiente.

Establecimientos: Se dividen en diferentes categorías según el nivel de especialización y complejidad, incluyendo hospitales y clínicas de atención general, especializados y de alta complejidad.

Servicios: Ofrecen atención médica especializada, cirugías y otros procedimientos que requieren mayor infraestructura y equipo.

Conforme a la Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 238-PE-ESSALUD-2024⁶, del 4 de marzo de 2024, se tiene el siguiente ordenamiento organizacional de EsSalud (ver gráfico 1)

⁵ Opinión MINSA. Ob. Cit. (párrafos 3.16-3.18)

⁶ Ver Resolución en el siguiente enlace: https://www.essalud.gob.pe/wp-content/uploads/RPE_238_ESSALUD_2024.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

Gráfico 1

NIVEL DE ATENCIÓN	Establecimiento de Salud existente	Nueva Denominación (Según Directiva N°018-GG-ESSALUD-2013)
PRIMER NIVEL	POSTA MÉDICA	CENTRO MÉDICO
	CAP I	
	CENTRO MÉDICO	
	CAP II	
	POLICLÍNICO	POLICLÍNICO DE COMPLEJIDAD CRECIENTE
	CAP III	
	CLÍNICA CENTRAL DE PREVENCIÓN*	CENTRO ESPECIALIZADO
SEGUNDO NIVEL	HOSPITAL I	HOSPITAL GENERAL
	HOSPITAL II	
	HOSPITAL III	HOSPITAL ESPECIALIZADO
	HOSPITAL IV	
	CENTRO NACIONAL DE SALUD RENAL **	
TERCER NIVEL	HOSPITAL NACIONAL	HOSPITAL NACIONAL
	INSTITUTO	INSTITUTO

*Es un Policlínico sin población asignada

**No cuenta con Hospitalización

Fuente: Directiva N.° 018-GG-ESSALUD-2013

En cuanto a la adscripción al sistema, esta es permanente y es la entidad EsSalud la que adscribe territorialmente al asegurado.

Esta adscripción no permite el cambio o elección del asegurado de otro establecimiento de EsSalud ni siquiera de forma temporal porque conforme al primer párrafo del artículo 13 del Decreto Supremo N° 012-2019-TR *“No se permite el cambio de adscripción temporal dentro de la misma provincia”*.

Solo se admite el cambio de establecimiento, segundo párrafo del artículo 13 del Decreto Supremo N° 012-2019-TR, cuando el afiliado titular o el derechohabiente se desplace temporalmente a una provincia o departamento distinto al de la **“dirección consignada en su DNI”** y procede por motivos laborales, familiares, de salud u otros particulares, en caso de estos últimos, distintos a los laborales, procede por un período máximo de seis 6 meses en un año calendario.

La comisión, de los argumentos señalados por el MINSA, considera que si bien hay niveles de atención que deben seguirse para un lógico y orgánico proceso de atención en el cuidado y salud del asegurado, no guarda correlación y lógica con la preminencia y prioridad del criterio domiciliario y territorial que EsSalud sigue para la adscripción del asegurado en unos de sus establecimientos de salud.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

En efecto, y como lo ha señalado el propio MINSA, **“es factible regular la libertad individual para seleccionar un establecimiento de salud, priorizando siempre la protección de la salud de la persona. En segundo lugar, esta libertad debe estar sujeta a ciertas limitaciones, las cuales deben tomar en cuenta la disponibilidad de servicios”**.

5.1.2. Viabilidad y necesidad de la propuesta.

Así entonces, se admite la existencia de un derecho del asegurado a elegir el establecimiento en el que se quiera atender siempre que este centro de atención de salud tenga la infraestructura, servicios y disponibilidad para llevar a cabo de forma eficaz dicha atención.

Asimismo, el criterio de proximidad al domicilio que usa EsSalud para las adscripciones de asegurados pudo haber sido pertinente en zonas de poca conectividad o conexión o que sean alejadas de otros centros de atención, pero tratándose de provincias con mayor densidad poblacional, proximidad geográfica y mayor conexión de vías el criterio usado por EsSalud resulta contradictorio con los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud, señalado en el numeral b) del artículo 15 de la Ley N° 29414 que establece que toda persona tiene derecho a elegir libremente al médico o el establecimiento de salud, y si bien condicionó este derecho a la disponibilidad de la oferta de servicios, nuestra comisión considera que esta disponibilidad no debe ser obstáculo para el ejercicio de un derecho fundamental (derecho a la salud) y, dada la infraestructura de servicios que brinda EsSalud, un usuario de un establecimiento del primer nivel de Comas, por ejemplo, podría recibir la misma atención médica que un usuario de Lurín, siempre que esté dentro del primer nivel de atención (ver Gráfico 1).

Lo que si debe dejarse como limitaciones debe ser el criterio relativo a la complejidad de las atenciones médicas, y con esto, mantener la estructura de servicios médicos que brinda Essalud, pero no exclusivamente en criterios territoriales o domiciliarios (DNI del asegurado)

Ahora bien, respecto al Documento Nacional de Identidad (DNI), hemos recibido la valiosa opinión del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), en la que señala que conforme al artículo 26° de la Ley N° 26497 (Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) prescribe que **“El Documento Nacional de Identidad (DNI) es un documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de Identidad Personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales, y en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo tenor ha sido otorgado”**.

Y, respecto a los datos que debe contener el DNI, el artículo 32° de la Ley N° 26497 establece que el Documento Nacional de Identidad - DNI debe contener, como mínimo, entre otros datos: **“m) La dirección domiciliaria que corresponde a la residencia habitual del titular”**.

Sin embargo, dado que el Decreto Supremo N° 022-99-PCM estableció la dirección domiciliaria como dato personal en el DNI, puede ser registrada o modificada por una declaración jurada ante RENIEC en la que aparezca su firma y huella dactilar, dicha

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

declaración jurada ha permitido que el Tribunal Constitucional, en la sentencia Exp. N° 03962-2010-PA/TC, del 29 de marzo de 2012, señale que el domicilio consignado en el DNI es “declarativo”, disponiendo lo siguiente:

“Si bien luce razonable que ESSALUD determine la adscripción domiciliaria de los asegurados como un criterio de organización administrativa (...) no lo es, a consideración de este Colegiado, establecer que la única prueba válida para probar el domicilio del asegurado que cuenta con DNI ...la constituye la información contenida en el propio DNI, asignándole a este documento un efecto constitutivo y no declarativo en cuanto al domicilio de una persona.”⁷

Estando a esta conclusión de RENIEC, y que opina favorablemente sobre el proyecto legislativo, la comisión considera que los efectos de la sentencia del TC no solo deben limitarse a las adscripciones domiciliarias cuando estas sean temporales sino también permanentes, ya que el criterio resulta el mismo en la interpretación del referido literal b) del artículo 15 de la Ley 29414, Ley que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud, esto es, toda persona tiene derecho: “A elegir libremente al médico o el establecimiento de salud, según disponibilidad y estructura de éste, con excepción de los servicios de emergencia.”

Y como vimos, la disponibilidad y estructura resultan posibles cuando se trata del mismo nivel de atención que ofrece el establecimiento elegido por el asegurado, independientemente de su domicilio señalado en su DNI que no resulta constitutivo para ejercer su derecho a la salud y elección de centro de salud, sino meramente declarativo o incidental.

Por lo señalado, reiteramos que debe primar el derecho a la libertad de escogencia del sistema de salud que tiene el asegurado de EsSalud (y todo paciente usuario en general) pero siempre bajo limitaciones anotadas de disponibilidad y estructura del establecimiento de salud.

Lo señalado está acorde al criterio de la sentencia EXP. N° 0298-2020-PA/TC, que señala que los límites de la libertad de escogencia del sistema de salud “se configuran, por ejemplo, de acuerdo con la disponibilidad y estructura del centro de salud. Por su parte el artículo 7 del Reglamento de la Ley 29414, aprobado por Decreto Supremo 027-2015-SA, indica que: “Asimismo, la persona tiene derecho a no ser inducido u obligado a acudir por una determinada atención a otra IPRESS, con excepción de las limitaciones propias establecidas en la cobertura contratada, de ser el caso” (fundamento 10 y 11) ⁸

Para el caso bajo análisis, esta sentencia señaló que “en el caso se trate de un asegurado de EsSalud, en principio el paciente puede elegir el centro de la red de salud conformada por dicho sistema, siempre que el IPRESS cuente con capacidad de atender satisfacer las necesidades del paciente, así como con capacidad de oferta o resolutive, entre otros aspectos.”

Como se aprecia, prima el derecho de libre elección del asegurado pero que se ejerce

⁷ Ver opinión de RENIEC en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjgyMzgq/pdf>. (párrafos 2.8-210)

⁸ Ver sentencia en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00298-2020-AA.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

de acuerdo a la disponibilidad y estructura de los niveles de atención.

Actualmente, EsSalud no permite la libre elección bajo ningún caso, salvo sea temporal y bajo ciertos requisitos que, vistas las sentencias del TC resultan inadecuadas para el libre ejercicio de este derecho de libertad de escogencia.

Por lo señalado, la comisión concluye que la propuesta resulta VIABLE y se cumple el principio de NECESIDAD LEGISLATIVA por lo cual se necesita establecer dicho derecho y su desarrollo bajo limitaciones razonables sin llegar al extremo de permitir una elección ilimitada y absoluta.

Asimismo, no se debe soslayar que el asegurado de EsSalud es, en esencia, un consumidor dentro de un sistema de prestación de servicios de salud pública y, precisamente, la demanda que los usuarios hagan sobre un establecimiento será porque brinda un adecuado servicio de salud que satisface al consumidor, lo cual es beneficios para la propia entidad (en este caso EsSalud) que evaluará los aspectos por los cuales se prefiere a determinados centros de salud sobre otros teniendo el mismo nivel de atención primaria.

Finalmente, en los casos que exista una demanda concentrada en ciertos establecimientos no deben considerarse como una amenaza sino más bien como una oportunidad de mejora de los servicios que brinda la entidad a sus usuarios, sea en una mejor infraestructura como en la calidad profesional y humana del personal.

6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 10761/2024-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD)

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el derecho de los asegurados del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de sus derechohabientes a recibir atención médica en el establecimiento de salud de su elección dentro del territorio nacional, eliminando cualquier restricción basada en la circunscripción laboral del afiliado o en su domicilio registrado en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y siempre que se realice dentro del mismo nivel de atención.

Artículo 2. Principio de Libre Elección

2.1. Los asegurados de EsSalud y sus derechohabientes tienen el derecho irrestricto de optar por recibir atención médica en cualquier establecimiento de salud del Seguro Social de Salud (ESSALUD) a nivel nacional, independientemente de su centro de trabajo o del domicilio consignado en el RENIEC, siempre que se realice dentro del mismo nivel de atención.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).

2.2. El derecho de libre elección podrá realizarse de manera individual o conjunta con sus derechohabientes, garantizando el acceso oportuno y continuo a los servicios de salud que brinda el Seguro Social de Salud (ESSALUD).

Artículo 3.- Procedimiento de elección y registro del establecimiento de salud de uso permanente o temporal

3.1. El asegurado o sus derechohabientes tienen el derecho de acceder a la atención médica en cualquier establecimiento del Seguro Social de Salud (ESSALUD) a nivel nacional, a su sola elección, de forma permanente o temporal, siempre que se realice dentro del mismo nivel de atención, no siendo criterio determinante de adscripción el domicilio del asegurado o sus derechohabientes.

3.2. Lo señalado en el párrafo precedente se realiza, para la atención permanente, previa comunicación del asegurado o de sus derechohabientes a EsSalud con quince días calendarios de antelación, a fin de que su historial y expediente médico se registren y aperturen en el local de su elección de forma permanente y para su atención médica regular. Cualquier cambio o modificación de local se pondrá en conocimiento siguiendo el mismo procedimiento y plazo.

3.3. El cambio de local de atención del asegurado o sus derechohabientes, de forma temporal, se realiza con la sola presentación de su Documento de Identidad (DNI), de manera inmediata y sin trámites adicionales, detallando el motivo de dicho cambio.

Artículo 4. Obligación de ESSALUD y prohibición de restricciones

4.1. El Seguro Social de Salud (ESSALUD) tiene la obligación de garantizar el derecho de libre elección de establecimiento de salud de los asegurados, adoptando las medidas necesarias para su implementación, así como establecer el procedimiento de libre elección del establecimiento de salud mediante canales presenciales o digitales habilitados.

4.2. Queda prohibida cualquier restricción, requisito adicional o dilación en el proceso de reasignación, bajo sanción administrativa.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, aprueba el reglamento de la presente ley dentro de los sesenta días calendario contados desde su vigencia. La falta de reglamentación no afecta dicha vigencia.

Sala de Comisión.

Lima, 13 de octubre del 2025.

Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2025 18:20:22-0500

Isabel CORTEZ AGUIRRE

Secretaria



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/10/2025 17:08:28-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).



Firmado digitalmente por:
CORTÉZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/10/2025 17:06:38-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodora FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/10/2025 11:26:22-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 14:45:34-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 18:15:01-0500



Firmado digitalmente por:
MARTÍ ORENAMENDOZA Jorge
Afonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/10/2025 02:23:29-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolomé FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 12:04:05-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 10:10:19-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 15:47:20-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 13:54:48-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 15:47:38-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 15:16:27-0500



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10761/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE ESTABLECE LA LIBRE ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASEGURADOS EN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD).