



A : **CARLOS BERNARDO LINARES ARCELA**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS**
DIRECTOR GENERAL
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : OPINIÓN RESPECTO AL PROYECTO DE LEY N° 13376/2025-CR,
“LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA Y REORGANIZACIÓN EL
SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) Y DISPONE MEDIDAS
PARA SU FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y SU GESTIÓN
EFICIENTE”.

Referencia : a) Oficio Múltiple N° D001222-2025-PCM-SC
b) Memorando N° D002646-2025-PCM-OGAJ
c) Oficio N° 0785-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR
d) Memorándum N° D000037-2026-OGAJ-MINSA
e) Memorándum N° D000020-2026-DGAIN-MINSA
f) Oficio N° 0954-2025-2026-P-CTSS-CR
g) Oficio N° 000019-2026-SUSALUD-SUP
h) Informe N° 000095-2026-SUSALUD-INA
i) Informe N° 000037-2026-SUSALUD-OGAJ
(Expediente N° 2025-0369917)
(Expediente N° 2026-0015635)
(Expediente N° 2026-0021550)

Fecha : Jesús María, 13 de marzo de 2026

Mediante el presente informe hago de su conocimiento que se ha solicitado opinión al Ministerio de Salud, respecto del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, “Ley que declara en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud - ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y su gestión eficiente”. En adelante, el Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR.

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio Múltiple N° D001222-2025-PCM-SC, la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), sustentada en el Memorando N° D002646-2025-PCM-OGAJ, en atención al Oficio N° 0785-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR de la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Salud opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, y que esta sea remitida directamente a la antes referida Comisión del Congreso de la República, con copia a la PCM.
- 1.2 Mediante Memorándum N° D000037-2026-OGAJ-MINSA (09.01.26), la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ), solicita a la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional (DGAIN), emita la opinión técnica correspondiente, respecto al Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR.
- 1.3 Mediante Memorándum N° D000020-2026-DGAIN-MINSA (13.01.26), la DGAIN emite opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR.

- 1.4 Mediante el Oficio N° 0954-2025-2026-P-CTSS-CR (12.01.26), la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Salud, emitir opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley 13376/2025-CR.
- 1.5 Mediante Oficio N° 000019-2026-SUSALUD-SUP (23.01.26), la Superintendencia Nacional de Salud, remite el Informe N° 000037-2026-SUSALUD-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica – OGAJ, así como el Informe N° 000095-2026-SUSALUD-INA, elaborado por la Intendencia de Normas y Autorizaciones – INA, a través de los cuales emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR.

II. BASE LEGAL:

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 26842, Ley General de Salud, y sus modificatorias.
- 2.3 Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- 2.4 Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud.
- 2.5 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.6 Ley N° 29381, Ley de organización y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 2.7 Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.
- 2.8 Decreto Supremo N° 008-2017-SA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y modificatorias.
- 2.9 Decreto Legislativo N° 1158, Decreto Legislativo que dispone Medidas destinadas al Fortalecimiento y Cambio de Denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, y modificatorias.
- 2.10 Decreto Supremo N° 009-97-SA, que aprueba el Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- 2.11 Decreto Supremo N° 008-2010-SA, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- 2.12 Decreto Supremo N° 020-2014-SA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- 2.13 Resolución Ministerial N° 194-2024-TR, que Actualiza el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

III. ANÁLISIS:

Contenido del Proyecto de Ley.

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, “Ley que declara en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud - ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y su gestión eficiente”, consta de ocho (08) artículos, dos (02) Disposiciones Complementarias Finales y dos (02) Disposiciones Complementarias Transitorias.
- 3.2 Los artículos 1, 2 y 3 del Proyecto de Ley, establecen la Declaratoria de Emergencia de ESSALUD, por el plazo de seis (06) con la finalidad de determinar las alternativas de solución para superar la crisis institucional, económica, de infraestructura, de equipamiento y de recursos humanos de la entidad.
- 3.3 Los artículos 4 y 5 del Proyecto de Ley, plantean que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, presenten un diagnóstico del estado situacional de brechas en infraestructura, equipamiento, personal, medicamentos e insumos médicos en ESSALUD; así como, un Plan de Implementación para el cierre de las brechas identificadas. Asimismo, propone que, el Consejo Directivo de ESSALUD, remita un informe sobre el cumplimiento de las medidas previstas en el Plan de Implementación a la Superintendencia Nacional de Salud

- SUSALUD, a la Contraloría General de la República, a la Comisión de Fiscalización y Contraloría y a la Comisión de Salud del Congreso de la República.

- 3.4 El artículo 6 del proyecto de Ley, refiere que ESSALUD, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, elaboren un plan para el saneamiento físico legal de los predios del Seguro Social de Salud, y que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades deben prestar el apoyo para tal fin.
- 3.5 El artículo 7 del Proyecto de Ley, plantea una moratoria de cinco (05) años para la contratación de servicios de alquiler de equipos médicos, y la no renovación de los mismos; autorizando a ESSALUD, adoptará acciones para la adquisición de equipamiento médico necesario a nivel nacional en el marco de la Ley General de Contrataciones.
- 3.6 El artículo 8 del Proyecto de Ley, propone incorporar el artículo 6-A en la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), estableciendo los requisitos que los integrantes del Consejo Directivo, deben cumplir para asumir dicha función.
- 3.7 Las Disposiciones Complementarias Finales disponen, la PRIMERA, la adecuación del Reglamento de la Ley N° 27056, Ley de creación de Seguro Social de Salud; y la SEGUNDA, la entrada en vigencia de la Ley al día siguiente de su publicación.
- 3.8 Las Disposiciones Complementarias Transitorias, refieren, la PRIMERA, que los integrantes del Consejo Directivo deben cumplir con los nuevos requisitos establecidos en la Ley; y la SEGUNDA, que la presentación del informe de implementación previsto en el artículo 6 de la Ley, se realizará a las Comisiones de Salud y de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados.
- 3.9 En la Exposición de Motivos y el análisis de costo beneficio se justifica y sustenta la iniciativa legislativa, señalando entre otros aspectos, lo siguiente:

“(...) EsSalud afronta graves problemas que impactan directamente en su capacidad de gestión de los recursos que aportan los propios asegurados y los empleadores.

Al respecto, resulta pertinente lo apuntado por los propios órganos de EsSalud, con relación a las dificultades para la adecuada marcha institucional. Así, el Plan Operativo Institucional de EsSalud, recoge que “los órganos centrales y desconcentrados identifican como principales limitaciones para el cumplimiento de las metas institucionales los siguientes factores: en primer lugar, las deficiencias en recursos humanos; en segundo lugar, la demora en los procesos y procedimientos; seguidos por las limitaciones en tecnologías de la información, el abastecimiento de medicamentos y materiales, entre otros aspectos.” Sic

Asimismo, señala que, “(...) el presente proyecto de ley no implica erogación financiera adicional para el Estado, toda vez que las medidas propuestas se enmarcan en funciones ya existentes de EsSalud y del Poder Ejecutivo, por lo que su implementación podrá llevarse a cabo con los recursos vigentes, sin demandar nuevas partidas presupuestarias. (...)”

De las opiniones técnicas

- 3.10 La **Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional (DGAIN)** mediante el Memorándum N° D000020-2026-DGAIN-MINSA, emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, señalando lo siguiente:

*“(...) corresponde tener presente que el artículo 1 de la Ley N° 27056 – Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud), establece que EsSalud es un organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Sector Trabajo y Promoción Social, con **autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable.***

*Del mismo modo, el artículo 5 de la Ley 29381, dispone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE, es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo y ejerce competencia **exclusiva y excluyente respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional** siendo competente en las siguientes materias: sociolaborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normatividad, información laboral e información del mercado de trabajo, relaciones de trabajo,*



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

seguridad social, *inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral. (El subrayado es nuestro).*

*Por su parte, el literal j) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 194-2024-TR, que actualiza el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, establece como **función exclusiva** de dicho Ministerio el promover y ejercer la coordinación en materia de **seguridad social**.” Sic.*

3.11 La **Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD)**, mediante Oficio N° 000019-2026-SUSALUD-SUP, remite el Informe N° 000095-2026-SUSALUD-INA de la Intendencia de Normas y Autorizaciones, y el Informe N° 000037-2026-SUSALUD-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica – OGAJ; a través de los cuales emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, señalando lo siguiente:

Informe N° 000095-2026-SUSALUD-INA

“(…)”

3.2.4. *Con relación al seguimiento de la implementación de las medidas de emergencia y reorganización del EsSalud establecido en el artículo 5 del proyecto de Ley, si bien se limita a establecer un mecanismo de reporte trimestral, se considera pertinente precisar el objeto de la remisión de la información a SUSALUD, así como a las demás entidades descritas en el referido artículo, tales como la Contraloría General de la República, la Comisión de Fiscalización y Contraloría y a la Comisión de Salud del Congreso de la República, a fin de garantizar la actuación coordinada de dichas entidades o comisiones, conforme a sus competencias.*

Al respecto, es importante señalar que SUSALUD conforme a las competencias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1158, modificado por el Decreto Legislativo N° 1289, ejerce funciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de los derechos en salud de los asegurados, así como de la calidad, oportunidad y continuidad de las prestaciones brindadas por las instituciones públicas y privadas del sector, incluyendo entre otras, a las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS), entre ellas EsSalud.

3.2.5. *Con relación a las medidas para el equipamiento de las instalaciones EsSalud, a que se refiere el artículo 7 del proyecto de Ley, se advierte que, si bien la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer la gestión patrimonial del equipamiento médico resulta legítima; se considera pertinente que en la Exposición de Motivos se incorpore mayor fundamento técnico y económico, o criterios, diagnósticos o evaluaciones que permitan sustentar el plazo de cinco (5) años para la moratoria de la contratación de servicios de alquiler de equipos médicos. (…)*

3.2.6. *Con relación a la incorporación del artículo 6-A a la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro social de salud (EsSalud), la propuesta resulta técnicamente adecuada y compatible con el ordenamiento jurídico vigente, en la medida que complementa el régimen organizativo previsto en el artículo 6 del citado cuerpo legal, sin modificarlo, sustituirlo ni contradecirlo. Al respecto, en tanto el artículo en mención regula los mecanismos de designación, reconocimiento e incompatibilidades funcionales de los miembros del Consejo Directivo de la IAFAS Seguro Social de Salud – EsSalud, el artículo 6-A establece requisitos mínimos de idoneidad, experiencia y probidad para el acceso a dichos cargos.” Sic.*

Informe N° 000037-2026-SUSALUD-OGAJ

“(…)”

3.14 *Al respecto, esta OGAJ considera que se torna necesario que el Poder Ejecutivo asuma el compromiso y la colaboración de diferentes actores: Estado, los profesionales de la salud y sociedad civil para la reestructuración Integral del Seguro Social de Salud – EsSalud, a lo cual añadimos lo siguiente:*

- Se recomienda reformular el numeral 7.3 del artículo 7, relativo a la fiscalización del adecuado uso de los recursos públicos para la adquisición del equipamiento de las instalaciones de EsSalud, conforme a lo detallado en párrafos precedentes, SUSALUD es el organismo técnico especializado adscrito al MINSAL, cuyo ámbito de competencia son todas las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS; encontrándose entre sus funciones la de promover, proteger y defender los derechos en salud; regular y autorizar a las IAFAS; supervisar a las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS; supervisar que las prestaciones de salud se otorguen con calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad, así como la calidad, oportunidad, disponibilidad y así como los que correspondan en la relación de consumo de los usuarios con las IAFAS o IPRESS; no encontrándose dentro de sus funciones la fiscalización de los recursos públicos.

En ese marco se sugiere la redacción siguiente:

“7.3 La Contraloría General de la República y la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, en el marco de sus competencias, fiscalizan el adecuado uso de los recursos públicos para la adquisición del equipamiento necesario, y, la adecuada provisión de prestaciones de salud, con calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad, respectivamente.” (…). Sic.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

3.12 La Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, en el marco de sus funciones, como órgano encargado de prestar el asesoramiento jurídico legal que

requiera la Alta Dirección y los órganos del Ministerio de Salud, de conformidad con el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA y modificatorias, considera necesario indicar lo siguiente:

Sobre las Competencias y Funciones del Ministerio de Salud:

3.13 Los numerales 1), 2), y 8) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, establecen que el Ministerio de Salud es competente en Salud de las Personas, aseguramiento en salud, e infraestructura y equipamiento en salud.

3.14 El artículo 4-A del precitado Decreto Legislativo, sobre los alcances de la rectoría del Ministerio de Salud, señala:

“4-A1.- La potestad rectora del Ministerio de Salud comprende la facultad que tiene para normar, supervisar, fiscalizar y, cuando corresponda, sancionar, en los ámbitos que comprenden la materia de salud. La rectoría en materia de salud dentro del sector la ejerce el Ministerio de Salud por cuenta propia o, por delegación expresa, a través de sus organismos públicos adscritos y, dentro del marco y los límites establecidos en la presente ley, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las normas sustantivas que regulan la actividad sectorial y, las normas que rigen el proceso de descentralización.

4-A2.- El Ministerio de Salud, ente rector del Sistema Nacional de Salud, y dentro del ámbito de sus competencias, determina la política, regula y supervisa la prestación de los servicios de salud, a nivel nacional, en las siguientes instituciones: Essalud, Sanidad de la Policía Nacional del Perú, Sanidad de las Fuerzas Armadas, instituciones de salud del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales, y demás instituciones públicas, privadas y público-privadas”.

3.15 Los literales a) y j) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1161, modificado por el Decreto Legislativo N° 1504, Decreto Legislativo que fortalece al Instituto Nacional de Salud para la prevención y control de las enfermedades, señalan que son funciones rectoras del Ministerio de Salud: Conducir, regular y supervisar el Sistema Nacional de Salud; y, establecer las normas y políticas para fortalecer y garantizar el acceso al aseguramiento universal en salud en el país. En esa línea, la presente opinión se emite en el marco de dichas competencias y funciones.

Sobre las competencias del Seguro Social de Salud - ESSALUD

3.16 La Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), en su artículo 1 señala que, sobre la base del Instituto Peruano de Seguridad Social, se **crea el Seguro Social de Salud (ESSALUD) como organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Sector Trabajo y Promoción Social**, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable. Tiene por finalidad **dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación**, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud. (...).

3.17 El artículo 3 de la Ley N° 27056, señala que, las **prestaciones que otorga el ESSALUD son de prevención, promoción y recuperación de la salud**, maternidad, prestaciones de bienestar y promoción social, prestaciones económicas, así como programas de extensión social y planes de salud especiales a favor de la población no asegurada y de escasos recursos y otras prestaciones derivadas de los seguros de riesgos humanos que ofrezca ESSALUD dentro del régimen de libre contratación.

3.18 Asimismo, el artículo 11 de la Ley N° 27056, señala **que los recursos que administra ESSALUD, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12 de la Constitución Política del Perú, son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación**, y están constituidos por: a) Los aportes o contribuciones de los afiliados del Seguro Social de Salud (ESSALUD), incluyendo los intereses y multas provenientes de

su recaudación; b) Sus reservas y el rendimiento de sus inversiones financieras; c) Los ingresos provenientes de la inversión de sus recursos; d) Los ingresos por los seguros de riesgos humanos y las prestaciones de salud a no asegurados.

Dichos recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señale su reglamento. El patrimonio administrado por ESSALUD no puede ser afectado a título gratuito ni oneroso, salvo autorización del Consejo Directivo con los requisitos y las limitaciones establecidos en el reglamento.

Sobre las Competencias y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

- 3.19 De otro lado, la Ley N° 29381, Ley de organización y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – (MTPE), en el literal k) de su artículo 4, referido a las áreas programáticas de acción del MTPE, señala como una de ellas a **la seguridad social**.
- 3.20 El artículo 5 de la Ley N° 29381, establece que, **el MTPE es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo y ejerce competencia exclusiva y excluyente respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional**, con relación a formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las siguientes materias: sociolaborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normatividad, información laboral e información del mercado de trabajo, relaciones de trabajo, **seguridad social**, inspección del trabajo, entre otras.
- 3.21 Asimismo, en el literal j) del numeral 3.3 del artículo 3 del Texto Integrado del ROF del MTPE, aprobado por Resolución Ministerial N° 194-2024-TR, señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tiene entre otras, **la función exclusiva de promover y ejercer la coordinación en materia de seguridad social**.

Observaciones y comentarios realizados al Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR:

- 3.22 En concordancia con lo señalado por los órganos técnicos competentes del Ministerio de Salud, como la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional (DGAIN), y la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), esta Oficina General se adhiere a las observaciones y comentarios efectuados por los mismos, en el marco las competencias del Ministerio de Salud, con relación a la iniciativa legislativa propuesta. De esta manera, cabe señalar lo siguiente:
- 3.22.1 En atención a lo señalado por la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional, cabe precisar las observaciones y comentarios siguientes:
- Conforme se señaló en los numerales 3.16 al 3.21 del presente informe, existe el marco normativo que dispone las funciones y competencias del Seguro Social de Salud – ESSALUD; asimismo, se encuentran claramente determinadas las competencias y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, siendo competente de manera exclusiva en materia laboral y seguridad social. Sin embargo, tales aspectos establecidos en la normativa vigente no se han considerado ni han sido referidos en la iniciativa legislativa, ni en su exposición de motivos, pese a que la iniciativa legislativa propone declarar en emergencia y reorganizar al Seguro Social de Salud, con la finalidad de determinar alternativas de solución para superar la presunta crisis institucional, económica, de infraestructura, de equipamiento y de recursos humanos por la que atravesaría ESSALUD, para garantizar la efectiva prestación de servicios a los asegurados.
- 3.22.2 En atención a lo señalado por la Superintendencia Nacional de Salud, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, respecto al articulado propuesto en la iniciativa legislativa, considera necesario efectuar las siguientes precisiones:



- De acuerdo con el marco normativo nacional vigente el Ministerio de Salud (MINSa) se constituye en el ente rector en materia de salud; sin embargo, no es competente en materia de seguridad social, siendo que tal competencia recae de manera exclusiva en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En ese sentido, el Ministerio de Salud no es la instancia competente para opinar si corresponde o no declarar en reorganización al Seguro Social de Salud.

Sin perjuicio de lo señalado previamente, se formulan comentarios y observaciones a la iniciativa legislativa puesta a consideración:

- Respecto a los **artículos 1, 2 y 3** del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, referidos al objeto y finalidad de la Ley, así como a la declaración de emergencia de ESSALUD, cabe reiterar que el MINSa no es competente en la materia. Sin embargo, cabe mencionar que toda iniciativa legislativa debe contar con el debido sustento técnico y jurídico en su exposición de motivos, lo que en la propuesta legislativa puesta a consideración no se aprecia, por cuanto la declaratoria de emergencia, carece de sustento. Asimismo, tampoco se considera el marco normativo vigente referido a los mecanismos para reconfigurar, reestructurar o intervenir en el reordenamiento de los órganos públicos.
- Respecto al **artículo 4** del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, referido al diagnóstico de brechas del Seguro Social de Salud y el Plan de Implementación, se propone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, presenten un diagnóstico del estado situacional de la infraestructura, equipamiento, personal, medicamentos e insumos médicos de ESSALUD; y, que formulen un Plan de Implementación de las medidas urgentes para el cierre de brechas.

Al respecto, en la exposición de motivos se hace referencia a que mediante la Resolución Ministerial N° 097-2025-MTC, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha dispuesto la creación del Grupo de Trabajo para la mejora de la Gobernanza, la sostenibilidad financiera, la integridad, transparencia y lucha contra la corrupción y la mejora de la calidad de los servicios de salud; el mismo que tiene por objeto, elaborar la propuesta de acción y medidas para el mejoramiento de la gobernanza, la sostenibilidad financiera, la promoción de la integridad, la transparencia y la lucha contra la corrupción y la gestión de las prestaciones económicas y sociales de los asegurados; sin embargo, en la propuesta no se señala nada respecto a los alcances del informe final del Grupo de Trabajo, que podría ser el principal sustento para determinar las acciones correspondientes con relación al manejo y funcionamiento de ESSALUD.

Por otro lado, considerando lo dispuesto en la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, al señalar que ESSALUD es un organismo público descentralizado, adscrito al Sector Trabajo y Promoción Social, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable; así como lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 194-2024-TR, que actualiza el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el mismo que refiere que, **el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tiene entre otras, la función exclusiva de promover y ejercer la coordinación en materia de seguridad social; se reitera que el Ministerio de Salud, no podría intervenir en acciones que son de competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.**

- Respecto al **artículo 5** del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, referido al informe de seguimiento a la implementación de las medidas de emergencia y reorganización del Seguro Social de Salud – ESSALUD, cabe indicar que, si bien se limita a establecer un mecanismo de reporte trimestral, se considera pertinente

evaluar su reformulación, a fin de precisar el alcance del seguimiento y la finalidad de la remisión de la información a la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD y a la Contraloría General de la República, evitando interpretaciones que puedan dar lugar a una eventual superposición de funciones, de tal forma que se garantice la actuación coordinada y complementaria de dichas entidades, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.

Por tanto, se plantea como sugerencia, establecer con claridad en la propuesta legislativa las funciones de la Contraloría General de la República y de la Superintendencia Nacional de Salud, considerando el marco normativo que rige las competencias y funciones de las referidas entidades.

En síntesis, debería articularse el ámbito de actuación de ambas entidades, de modo que la supervisión de SUSALUD se oriente a la protección de los derechos de los asegurados, a la observancia de la calidad de las prestaciones de salud y la supervisión del uso de los recursos destinados a la provisión de dichas prestaciones; en tanto que, la Contraloría General de la República, mantenga su competencia exclusiva sobre el control concurrente de la gestión administrativa, presupuestal y financiera de ESSALUD.

- Respecto al **artículo 6** del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, referido a las medidas para el saneamiento físico legal de los inmuebles de ESSALUD, que, en base a un plan elaborado por ESSALUD, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, se debe ejecutar; cabe reiterar lo señalado previamente con relación al artículo 4 de la propuesta de Ley, en el sentido que el Ministerio de Salud no podría intervenir en la planificación para el saneamiento físico legal de los predios del ESSALUD, al tratarse de una entidad autónoma como lo señala la Ley de creación de ESSALUD, al ser dichas acciones competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En ese sentido, se sugiere revisar y adecuar el articulado en referencia, en concordancia con lo establecido en el marco jurídico nacional vigente, referente a saneamiento físico legal de bienes inmuebles.
- Respecto al **artículo 7** del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, referido a las medidas para el equipamiento de las instalaciones del Seguro Social de Salud – ESSALUD, se advierte que, si bien la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer la gestión patrimonial del equipamiento médico resulta legítima, se considera pertinente que la Exposición de Motivos incorpore mayor fundamento técnico, económico y de gestión que permita sustentar la fijación de un plazo de cinco (5) años, para la moratoria de la contratación de servicios de alquiler de equipos médicos; igualmente, deben precisarse los criterios, diagnósticos o evaluaciones que respalden dicha estimación temporal.

Asimismo, la disposición establece una prohibición de carácter absoluto referida a los contratos; no obstante, se sugiere contemplar supuestos excepcionales que, debidamente sustentados, permitan atender situaciones críticas o imprevistas vinculadas a la continuidad de la prestación de los servicios de salud. En ese sentido, resulta pertinente reforzar la motivación normativa de la medida, a fin de permitir una adecuada evaluación de su razonabilidad y proporcionalidad, así como considerar su eventual reformulación para asegurar su compatibilidad con el marco legal vigente; en particular, con lo dispuesto en los artículos 7 y 9 de la Constitución Política del Perú, que reconocen el derecho a la protección de la salud y asignan al Estado la responsabilidad de garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud, en resguardo del Derecho a la Salud de los asegurados.

De igual manera, de conformidad con lo señalado por el órgano técnico competente, se recomienda reformular el numeral 7.3 del artículo 7, relativo a la

fiscalización del adecuado uso de los recursos públicos para la adquisición del equipamiento de las instalaciones de ESSALUD. Al respecto, debe precisarse que, SUSALUD es un organismo técnico especializado adscrito al MINSA, cuyo ámbito de competencia son todas las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS; encontrándose entre sus funciones la de promover, proteger y defender los derechos en salud; regular y autorizar a las IAFAS; supervisar a las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS; supervisar que las prestaciones de salud se otorguen con calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad, así como los que correspondan en la relación de consumo de los usuarios con las IAFAS o IPRESS; no encontrándose dentro de sus funciones la fiscalización de los recursos públicos. En ese marco se sugiere la redacción siguiente:

“7.3 La Contraloría General de la República y la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, en el marco de sus competencias, fiscalizan el adecuado uso de los recursos públicos para la adquisición del equipamiento necesario, y, la adecuada provisión de prestaciones de salud, con calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad, respectivamente.”

- Respecto al **artículo 8** del Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, que propone la incorporación del artículo 6-A a la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, cabe indicar que, la incorporación de tales requisitos se encuentra alineada con los principios de mérito, capacidad y profesionalización de la función pública, los cuales se materializan normativamente en la Ley N° 31419 y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 053-2022-PCM¹; en particular, respecto de los requisitos mínimos de formación y experiencia para el acceso a cargos públicos de libre designación y remoción, incluidos los órganos colegiados del Poder Ejecutivo. En ese sentido, la propuesta no introduce criterios ajenos al ordenamiento vigente, sino que extiende y refuerza el estándar legal ya establecido en materia de idoneidad y probidad en el ejercicio de la función pública.
- Respecto a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria, referida a la remisión de informes a las comisiones de la Cámara de Diputados, se establece que la presentación del informe de implementación previsto en el artículo 6 de la iniciativa legislativa, se realizará a las Comisiones de Salud y de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados; no obstante, en el mencionado artículo 6 no se precisa nada sobre la presentación de algún informe, por lo que se sugiere la revisión de la fórmula legal propuesta.
- De igual forma, en su Exposición de Motivos, se señala que la presente propuesta contempla modificar la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), y para dicha finalidad se contempla la modificación de los artículos 5 y 6 de la Ley N° 27056 (página 28 del PL); sin embargo, no se observa la modificación del artículo 5 en el texto del Proyecto de Ley. En ese sentido, se sugiere revisar y adecuar lo correspondiente a la modificación de uno o los dos artículos señalados, considerando que en la fórmula legal únicamente se plantea la modificatoria del artículo 6 de la Ley N° 27056.

3.23 En consecuencia, y atendiendo a lo antes expuesto, se advierte que, existe normatividad nacional vigente que no se ha tomado en cuenta en la elaboración del proyecto de Ley bajo análisis; por tanto, es necesario que la iniciativa legislativa se articule a la normatividad vigente (sistemática jurídica), a fin de no generar vacíos o conflictos normativos. Dichos aspectos deberán ser previamente revisados, para considerarse en la iniciativa legislativa, así como en su exposición de motivos.

3.24 Por otro lado, dada la naturaleza de la iniciativa legislativa propuesta, así como, las entidades involucradas, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, de acuerdo a lo señalado en la Exposición de Motivos, consideramos que tales instancias,

¹ Artículo 4.- Requisitos mínimos para acceder al cargo de funcionario público de libre designación y remoción.



en el marco de sus competencias y funciones deben emitir la opinión técnica correspondiente con relación al proyecto de Ley puesto a consideración.

3.25 Finalmente, cabe precisar que el Congreso de la República ha propuesto diversas iniciativas legislativas, referidas a la declaratoria de emergencia, así como la reestructuración del Seguro Social de Salud – ESSALUD, de esta manera tenemos:

- Proyecto de Ley N° 12420/2025-CR, “Ley que declara en emergencia al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y dicta medidas para su fortalecimiento”.
- Proyecto de Ley N° 13020/2025-CR, “Ley que declara la reestructuración integral del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y dicta medidas para su fortalecimiento”.
- Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, “Ley que declara en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud - ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y su gestión eficiente”.

En ese sentido, y a efectos de no generar sobreregulación respecto al tema relacionado con el Seguro Social de Salud – ESSALUD, se sugiere revisar, sistematizar y consolidar una propuesta unificada que coadyuve al fortalecimiento institucional de ESSALUD y que se garantice el servicio de salud a los beneficiarios del Seguro Social de Salud y sus derechos habientes, así como a la salud de la población en general, en el marco del Aseguramiento Universal en Salud.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 Por lo expuesto, considerando las opiniones emitidas por los órganos técnicos competentes del Ministerio de Salud como la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional (DGAIN), y la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), esta Oficina General recomienda que se tengan en consideración todos los comentarios y los argumentos dados con relación al Proyecto de Ley N° 13376/2025-CR, “Ley que declara en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud - ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y su gestión eficiente”.
- 4.2 Finalmente, en atención a lo señalado por la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, se recomienda remitir el presente informe a la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República; con copia a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como a la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, para que, en el marco de sus funciones, evalúen el presente informe. Se adjuntan los proyectos de Oficio.

Lo que informo a Usted para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS
DIRECTOR GENERAL
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

(JBDV/ICGU/jgg)