

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, las siguientes iniciativas legislativas:

- Proyecto de Ley 12420/2025-CR, presentado por la congresista de la República Heidy Lizbeth Juárez Calle, integrante del grupo parlamentario Podemos Perú; que propone la ley que declara en emergencia al Seguro Social de Salud – EsSalud y dicta medidas para su fortalecimiento.
- Proyecto de Ley 13376/2025-CR, presentado por el congresista de la República Segundo Héctor Acuña Peralta, integrante del grupo parlamentario Honor y Democracia; que propone la ley que declara en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud – EsSalud y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y su gestión eficiente.
- Proyecto de Ley 13954/2025-CR, presentado por el congresista de la República Alex Antonio Paredes Gonzales, integrante del grupo parlamentario Somos Perú; que propone la ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud – EsSalud y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y sostenibilidad.

Proyecto de Ley 12420/2025-CR

El Proyecto de Ley 12420/2025-CR fue presentado el 15 de septiembre de 2025 por la congresista de la República Heidy Lizbeth Juárez Calle, integrante del grupo parlamentario Podemos Perú, siendo derivado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como comisión dictaminadora, así como a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

En el marco de su evaluación, se cursaron oficios a las entidades competentes a fin de recabar opiniones técnicas especializadas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Proyecto de Ley 13376/2025-CR

El Proyecto de Ley 13376/2025-CR fue presentado el 27 de noviembre de 2025 por el congresista de la República Segundo Héctor Acuña Peralta, integrante del grupo

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

parlamentario Honor y Democracia, siendo derivado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como comisión dictaminadora, así como a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

En ese contexto, se cursaron oficios a diversas entidades del Estado y organizaciones representativas del sector, con la finalidad de contar con aportes técnicos que contribuyan al análisis de la iniciativa, conforme a las facultades de fiscalización y control político previstas en el ordenamiento constitucional y reglamentario.

Proyecto de Ley 13954/2025-CR

El Proyecto de Ley 13954/2025-CR fue presentado el 12 de febrero de 2026 por el congresista de la República Alex Antonio Paredes Gonzales, integrante del grupo parlamentario Somos Perú, siendo derivado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como comisión dictaminadora, así como a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

En el marco de su evaluación, se cursaron oficios a diversas entidades públicas y organizaciones representativas, tales como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Seguro Social de Salud – EsSalud, la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, el Ministerio de Economía y Finanzas, así como a organizaciones sindicales del sector, a fin de recabar opiniones técnicas sobre la propuesta legislativa.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes parlamentarios

a) Periodo parlamentario 2016 - 2021.

Proyecto de Ley N.º 5181/2020-CR, presentado por el congresista de la República Omar Merino López, integrante del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, mediante el cual se propone la "Ley que declara y regula por necesidad pública la reforma y emergencia del sistema nacional de salud".

El Proyecto de Ley N.º 5181/2020-CR fue presentado a la Oficina de Trámite Documentario el 13 de mayo de 2020 e ingresó a la Comisión de Salud y Población para su estudio y dictamen.

La iniciativa legislativa propone declarar en emergencia el Sistema Nacional de Salud por un periodo de doce (12) meses, con la finalidad de revertir la crisis que atraviesan los establecimientos de salud y redes prestacionales a nivel nacional, comprendiendo a las entidades que integran el sistema, incluyendo el Ministerio de Salud y el Seguro Social de Salud – EsSalud.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Asimismo, plantea la adopción de medidas orientadas a mejorar la rectoría del sistema de salud, fortalecer los recursos humanos, optimizar la infraestructura y equipamiento, así como implementar acciones de articulación interinstitucional para garantizar una atención oportuna y de calidad a la población.

1.2. Control del cumplimiento de los requisitos constitucionales y reglamentarios

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas orientadas a perfeccionar el marco legal en materia laboral, seguridad social y protección de los derechos de los trabajadores, así como de contribuir al adecuado funcionamiento de los sistemas de seguridad social en el país, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.

Al haberse recibido en este órgano parlamentario diversas iniciativas legislativas que versan sobre la misma materia o materias conexas, se ha procedido a su acumulación a fin de elaborar un solo dictamen sobre las mismas, considerando que todas están referidas a la declaratoria de emergencia, reorganización y fortalecimiento institucional del Seguro Social de Salud – EsSalud.

Así, luego de la revisión de las iniciativas legislativas mencionadas, se puede determinar que estas cumplen con los requisitos generales y especiales de las proposiciones de ley, establecidos en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; por lo que se dispuso continuar con el trámite de estudio, solicitud de opiniones y emisión del dictamen correspondiente.

1.3. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Proyecto de Ley N.º 12420/2025-CR

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, en la Matriz II: Equidad y Justicia Social, específicamente con la Política de Estado N.º 13, Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, al promover la adopción de medidas orientadas a garantizar la continuidad, calidad y oportunidad de los servicios de salud brindados por el Seguro

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Social de Salud – EsSalud.

Asimismo, se vincula con la Política de Estado N.º 24, Afirmación de un Estado eficiente y transparente, en tanto propone medidas destinadas a mejorar la gestión institucional y el uso eficiente de los recursos públicos; así como con la Política de Estado N.º 26, Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, al incorporar mecanismos orientados al control y supervisión de la gestión.

Proyecto de Ley N.º 13376/2025-CR

El presente proyecto se encuentra vinculado con la Política de Estado N.º 13, al proponer la declaratoria de emergencia y reorganización de EsSalud con la finalidad de garantizar el acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud.

Asimismo, guarda relación con la Política de Estado N.º 24, al plantear medidas orientadas a fortalecer la gobernanza institucional, la eficiencia administrativa y el uso adecuado de los recursos; y con la Política de Estado N.º 26, al promover acciones dirigidas a prevenir actos de corrupción y fortalecer la transparencia en la gestión de la entidad.

Proyecto de Ley N.º 13954/2025-CR

El Proyecto de Ley N.º 13954/2025-CR se enmarca en la Política de Estado N.º 13, al proponer la adopción de medidas extraordinarias orientadas a garantizar la continuidad, eficiencia y calidad de los servicios de salud brindados por EsSalud.

Asimismo, se vincula con la Política de Estado N.º 24, al promover el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad financiera de la entidad; y con la Política de Estado N.º 26, al incorporar mecanismos de control y fiscalización del uso de los recursos públicos.

En ese sentido, la iniciativa contribuye al fortalecimiento del sistema de seguridad social en salud y a la mejora de la calidad de vida de la población asegurada.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

- 2.1. EL PROYECTO DE LEY 12420/2024-CR tiene por objeto DECLARAR 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, la misma que contiene 06 artículos y 01 disposición complementaria final en los siguientes términos:

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

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

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

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

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 ciudadanía, 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.

- 2.2.** EL PROYECTO DE LEY 13376/2025-CR tiene por objeto DECLARAR 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, la misma que contiene 08 artículos, 02 disposición complementarias y 02 DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA final en los siguientes términos:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA Y REORGANIZACIÓN EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD Y DISPONE MEDIDAS PARA SU FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y SU GESTIÓN EFICIENTE

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud - EsSalud, así como disponer otras medidas para garantizar su adecuada gestión y el fortalecimiento de sus capacidades para brindar una atención oportuna, efectiva, eficiente y de calidad a la población.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad garantizar la adecuada gestión del Seguro Social de Salud, a través de la implementación de medidas que permitan su fortalecimiento institucional y la adecuada atención de los beneficiarios de los servicios que brinda a la población.

Artículo 3.- Declaración de emergencia y reorganización del Seguro Social de Salud – EsSalud

Se declara en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud - EsSalud por el plazo de seis (06) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, con la finalidad de determinar las alternativas de solución para superar la crisis institucional, económica, de infraestructura, de equipamiento y de recursos humanos para garantizar la efectiva prestación de los servicios que brinda a los asegurados, así como la eficiencia en el uso de los recursos institucionales para brindar una atención oportuna, efectiva y de calidad a favor de los beneficiarios.

Artículo 4.- Diagnóstico de brechas del Seguro Social de Salud - EsSalud y Plan de Implementación

4.1 En un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, presenta un diagnóstico del estado situacional de las brechas en infraestructura, equipamiento, personal, medicamentos e insumos médicos del Seguro Social de Salud -EsSalud.

4.2. Asimismo, presenta un Plan de Implementación de las medidas

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

urgentes para el cierre de las brechas identificadas y garantizar la adecuada prestación de los servicios a cargo de EsSalud. El Plan debe contar con indicadores de metas y de desempeño, así como del cronograma de implementación de las medidas y el presupuesto requerido. Las medidas previstas son de obligatorio cumplimiento bajo responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos competentes.

Artículo 5.- Seguimiento a la implementación de las medidas de emergencia y reorganización del Seguro Social de Salud – EsSalud
De manera trimestral, el Consejo Directivo del Seguro Social de Salud - EsSalud, remite un informe detallando 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.

Artículo 6.- Medidas para el saneamiento físico legal de los inmuebles de EsSalud

6.1. En un plazo no mayor a quince (15) días calendario el Seguro Social de Salud - 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, elabora un plan para el saneamiento físico legal de los predios del Seguro Social de Salud.

6.2. Para dichos efectos, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales de cada circunscripción prestan el apoyo requerido para promover las medidas necesarias para el saneamiento físico legal de los inmuebles.

Artículo 7.- Medidas para el equipamiento de las instalaciones del Seguro Social de Salud - EsSalud

7.1. Se establece una moratoria de cinco (05) años para la contratación de servicios de alquiler de equipos médicos. Durante dicho periodo queda totalmente prohibido, bajo responsabilidad, la celebración de ese tipo de contratos. Los contratos en ejecución no pueden ser renovados ni suscribir

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

adenda alguna para extender el plazo de su vigencia.

7.2. El Seguro Social de Salud, adopta las acciones requeridas para la adquisición del equipamiento médico necesario a nivel nacional, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 32096, Ley general de contrataciones públicas y su Reglamento.

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.

Artículo 8.- Incorporación del artículo 6-A en la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud (EsSalud) Se incorpora en la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud (EsSalud)

el artículo 6-A en los siguientes términos: "Artículo 6-A.- Requisitos para ser integrante del Consejo Directivo designado por el Poder Ejecutivo Los tres (03) integrantes del Consejo Directivo, designados por el Poder Ejecutivo, deben cumplir con los siguientes requisitos:

a) Contar con título profesional.

b) Contar con estudios superiores en alta dirección y gestión pública, administración, gestión de servicios de salud, gestión de calidad y/o gestión de procesos.

c) Contar con experiencia profesional no menor de ocho (08) años de ejercicio.

d) Contar con experiencia en puestos o cargos directivos o de nivel jerárquico similar no menor de cinco (05) años.

e) No contar con sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autor o cómplice, por la comisión de delito doloso."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Adecuación del Reglamento de la Ley N° 27056

El Poder Ejecutivo, en el pazo no mayor a 30 días calendario, adecúa el

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Reglamento de la Ley N° 27056, Ley de creación de Seguro Social de Salud (EsSalud), conforme a lo previsto por la presente Ley.

SEGUNDA.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

PRIMERA. Adecuación de los integrantes del Consejo Directivo en representación del Poder Ejecutivo

A partir de la vigencia de la presente Ley, los integrantes del Consejo Directivo designados por el Poder Ejecutivo, incluyendo a quien entre ellos ejerce la Presidencia Ejecutiva del Seguro Social de Salud - EsSalud deben acreditar los requisitos previstos por la presente Ley. En caso no puedan acreditarlos, de inmediato, se procede a su reemplazo, garantizando el principio de idoneidad y meritocracia en el Seguro Social de Salud - EsSalud, bajo responsabilidad del titular del Sector.

SEGUNDA. Remisión de informes a las comisiones de la Cámara de Diputados

A partir de la instalación de la Cámara de Diputados, de conformidad con la Ley No 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablecer la Bicameralidad en el Congreso de la República, y a lo dispuesto por la Resolución Legislativa N° 005-2025-2026-CR, que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados, la presentación del informe de implementación previsto en el artículo 6, se realizará a las comisiones de Salud y de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados.

Lima, noviembre de 2025

- 2.3.** EL PROYECTO DE LEY 13954/2025-CR tiene por objeto DECLARAR EN EMERGENCIA AL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD, CON LA FINALIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS EXTRAORDINARIAS ORIENTADAS A GARANTIZAR LA CONTINUIDAD, CALIDAD, OPORTUNIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS DE SALUD BRINDADOS A LA POBLACIÓN ASEGURADA, ASÍ COMO FORTALECER SU SOSTENIBILIDAD FINANCIERA E INSTITUCIONAL, la misma que contiene 07 artículos y una Única disposición complementaria final

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

en los siguientes términos:

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD Y DISPONE MEDIDAS PARA SU FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y SOSTENIBILIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la Ley es; declarar en emergencia al Seguro Social de Salud – EsSalud, con la finalidad de adoptar medidas extraordinarias orientadas a garantizar la continuidad, calidad, oportunidad y eficiencia de los servicios de salud brindados a la población asegurada, así como fortalecer su sostenibilidad financiera e institucional.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la Ley es establecer un marco excepcional que permita priorizar acciones de saneamiento financiero, mejora del abastecimiento de medicamentos e insumos médicos, fortalecimiento del primer nivel de atención, optimización de la gestión institucional y promoción de la transparencia y rendición de cuentas.

Artículo 3. Declaratoria de emergencia

Declárase en estado de emergencia al Seguro Social de Salud – EsSalud por el plazo de doce (12) meses, prorrogable por única vez mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 4. Plan de emergencia y fortalecimiento institucional

4.1 El Poder Ejecutivo, en coordinación con EsSalud, aprueba en un plazo máximo de noventa (90) días calendario el Plan de Emergencia y Fortalecimiento Institucional de EsSalud.

4.2 El Plan debe contener, como mínimo: a) Diagnóstico integral de la situación financiera, operativa y de gestión. b) Medidas para garantizar el abastecimiento oportuno de medicamentos e insumos médicos. c) Acciones para fortalecer el primer nivel de atención y reducir la brecha de acceso a servicios. d) Estrategias de sostenibilidad financiera y eficiencia del gasto. e) Lineamientos para mejorar la transparencia, integridad y control institucional. f) Metas, indicadores de desempeño y cronograma de implementación.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Artículo 5. Control concurrente y supervisión

- a) La Contraloría General de la República realiza control concurrente sobre la ejecución del Plan de Emergencia.
- b) La Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD supervisa el cumplimiento de las medidas vinculadas a la calidad y oportunidad de la atención.

Artículo 6. Rendición de cuentas

El Poder Ejecutivo remite semestralmente al Congreso de la República un informe sobre los avances en la implementación del Plan de Emergencia y Fortalecimiento Institucional de EsSalud.

Artículo 7. Sostenibilidad fiscal La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima febrero del 2026

III. OPINIONES E INFORMACIÓN

3. OPINIONES E INFORMACIÓN

3.1. SOLICITUDES DE OPINIÓN

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley 12420/2025-CR

Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 206-2025-2026-CTSS-CR-P	22/09/2025
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Oficio 204-2025-2026-CTSS-CR-P	22/09/2025
Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP	Oficio 208-2025-2026-	22/09/2025

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Institución	Nro. de oficio	Fecha
	CTSS-CR-P	
Seguro Social de Salud - ESSALUD	Oficio 205-2025-2026-CTSS-CR-P	22/09/2025
Colegiado de la Confederación Nacional de Trabajadores Estatales del Perú - CTE	Oficio 209-2025-2026-CTSS-CR-P	22/09/2025
Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales - CITE	Oficio 207-2025-2026-CTSS-CR-P	22/09/2025

Proyecto de Ley 13376/2025-CR

Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministerio de Salud	OFICIO 0954-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Defensoría del Pueblo	OFICIO 0958-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú – SINAMMSOP	OFICIO 0962-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Seguro Social de Salud – EsSalud	OFICIO 0955-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	OFICIO 0959-2025-2026-P-CTSS-C	12/01/2026
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0953-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Superintendencia Nacional de Salud SUSALUD	OFICIO 0957-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social FEDCUT	OFICIO 0961-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	OFICIO 0952-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	OFICIO 0956-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	OFICIO 0960-2025-2026-P-CTSS-CR	12/01/2026

Proyecto de Ley 13954/2025-CR

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Institución	Nro. de oficio	Fecha
<i>Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD</i>	<i>OFICIO 01214-2025-2026-P-CTSS-CR</i>	<i>25/01/2026</i>
<i>Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo</i>	<i>OFICIO 01212-2025-2026-P-CTSS-CR</i>	<i>25/01/2026</i>
<i>Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social FEDCUT</i>	<i>OFICIO 01216-2025-2026-P-CTSS-CR</i>	<i>25/01/2026</i>
<i>Seguro Social de Salud- EsSALUD</i>	<i>OFICIO 01213-2025-2026-P-CTSS-CR</i>	<i>25/01/2026</i>
<i>Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú – SINAMMSOP</i>	<i>OFICIO 01217-2025-2026-P-CTSS-CR</i>	<i>25/01/2026</i>
<i>Ministerio de Economía y Finanzas -MEF</i>	<i>OFICIO 01215-2025-2026-P-CTSS-CR</i>	<i>25/01/2026</i>

3.2. OPINIONES RECIBIDAS

3.2.1. PROYECTO DE LEY 13376/2025-CR

a) DEFENSORÍA DEL PUEBLO

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0003-2026-DP/ADSAL:

[...]

5. La Crisis del Seguro Social de Salud EsSalud atraviesa una crisis estructural y sostenida que impacta de manera directa en el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la salud de millones de personas aseguradas a nivel nacional. Esta situación se refleja en deficiencias persistentes en la oportunidad, continuidad y calidad de la atención, las cuales han sido ampliamente documentadas y difundidas por medios de comunicación y órganos de control.

[...]

Se ha constatado la existencia de prolongadas listas de espera para la atención por consultorio externo, la programación de intervenciones quirúrgicas y la realización de procedimientos especializados, situación que resulta incompatible con el derecho de toda

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

persona a recibir una atención oportuna y adecuada en salud. Esta problemática afecta de manera significativa a grupos de especial protección, tales como niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres, así como pacientes con enfermedades crónicas y de alto riesgo, entre ellas cáncer, VIH/Sida y tuberculosis. Las demoras en la atención responden, principalmente, a limitaciones estructurales y operativas de la institución, entre las que destacan la insuficiencia de personal asistencial, lo que dificulta la adecuada programación de consultas y procedimientos; la falta de insumos y materiales médicos necesarios para la realización de intervenciones quirúrgicas y procedimientos especializados; así como la escasa disponibilidad de turnos operatorios. Estas deficiencias inciden negativamente en la continuidad y calidad de la atención, comprometiendo el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la salud de la población asegurada.

[...]

3. El proyecto de ley reconoce la magnitud de los problemas estructurales que enfrenta EsSalud y propone medidas excepcionales para su una reestructuración integral orientada al fortalecimiento institucional, la mejora de la gestión y la protección del derecho fundamental a la salud. 4. Sin embargo, para que la propuesta normativa tenga eficacia real, resulta indispensable que la reorganización no se limite a una declaración temporal de emergencia, sino que se sustente en acciones concretas, técnicamente definidas, evaluables y orientadas a resultados que impacten de manera efectiva en la garantía del derecho a la salud.

b) MINISTERIO DE SALUD

INFORME N° D000289-2026-OGAJ-MINSA:

[...]

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".

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

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 derechohabientes, así como a la salud de la población en general, en el marco del Aseguramiento Universal en Salud.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1993: artículos 7, 9, 10 y 11.
- Ley N.º 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud – EsSalud.
- Decreto Supremo N.º 002-99-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27056.
- Ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- Ley N.º 26842, Ley General de Salud.
- Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N.º 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.
- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.
- Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y modificatorias.
- Convenio N.º 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la seguridad social (normas mínimas).
- Recomendación N.º 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pisos de protección social.
- Directrices de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) sobre buena gobernanza.
- El Reglamento del Congreso de la República.

V. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El Proyecto de Ley N.º 12420/2025-CR tiene por objeto declarar en emergencia el Seguro Social de Salud – EsSalud, con la finalidad de adoptar medidas urgentes que permitan garantizar la continuidad, eficiencia y calidad de los servicios de salud brindados a los

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

asegurados, así como mejorar la gestión institucional y la adecuada prestación de los servicios en favor de la población.

El Proyecto de Ley N.º 13376/2025-CR tiene por objeto declarar en emergencia y reorganización el Seguro Social de Salud – EsSalud, estableciendo medidas orientadas a superar la crisis institucional, económica, de infraestructura, equipamiento y recursos humanos, así como fortalecer la gobernanza, la sostenibilidad financiera y la transparencia en la gestión, con la finalidad de garantizar una atención oportuna, eficiente y de calidad a los asegurados.

El Proyecto de Ley N.º 13954/2025-CR tiene por objeto declarar en emergencia el Seguro Social de Salud – EsSalud, disponiendo la implementación de medidas excepcionales orientadas a mejorar la gestión, optimizar el uso de los recursos, fortalecer la prestación de los servicios de salud y garantizar el acceso oportuno y adecuado de los asegurados, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de la población.

5.1. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN LA PERSPECTIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido estándares internacionales en materia de seguridad social, reconociendo que el acceso a servicios de salud constituye un componente esencial del derecho a la protección social.

En ese sentido, el **Convenio N.º 102 de la OIT sobre normas mínimas de la seguridad social** establece la obligación de los Estados de garantizar prestaciones adecuadas en materia de salud, promoviendo sistemas eficientes, accesibles y sostenibles que permitan la protección de la población frente a contingencias.

Asimismo, la **Recomendación N.º 202 sobre los pisos de protección social** señala que los Estados deben asegurar el acceso universal a servicios esenciales de salud, enfatizando la necesidad de fortalecer la gobernanza, la transparencia y la sostenibilidad financiera de las instituciones encargadas de la seguridad social.

En esa línea, la OIT ha destacado la importancia de contar con mecanismos de gestión eficientes, transparentes y basados en criterios técnicos, a fin de

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

garantizar la adecuada administración de los recursos y la calidad de los servicios brindados a los asegurados.

De igual manera, la OIT promueve la participación de los actores sociales en la gestión de los sistemas de seguridad social, a través de modelos tripartitos que garanticen la representación del Estado, los empleadores y los trabajadores, lo cual resulta particularmente relevante en el caso del Seguro Social de Salud – EsSalud.

En ese contexto, los estándares internacionales desarrollados por la OIT refuerzan la necesidad de adoptar medidas orientadas a mejorar la gestión institucional, fortalecer la transparencia y garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud en favor de la población asegurada.

5.2. LA PROPUESTA DEL PROYECTO LEGISLATIVO MATERIA DE DICTAMEN

La presente propuesta legislativa dispone la acumulación de los Proyectos de Ley N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR, dado que las tres iniciativas convergen en un mismo objetivo de política pública: declarar en emergencia el Seguro Social de Salud – EsSalud y adoptar medidas orientadas a mejorar su gestión institucional, garantizar la sostenibilidad financiera y asegurar la adecuada prestación de los servicios de salud a los asegurados.

El mecanismo propuesto se centra en la implementación de medidas extraordinarias que permitan revertir la crisis estructural que atraviesa EsSalud, mediante acciones orientadas al fortalecimiento de la gobernanza institucional, la mejora en la gestión de los recursos, la optimización de los procesos administrativos, así como el cierre de brechas en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y abastecimiento de medicamentos. Se trata de una intervención de carácter integral que busca restablecer la eficiencia, transparencia y calidad en la prestación de los servicios de salud.

La acumulación de los tres proyectos resulta no solo razonable, sino también necesaria, en tanto abordan un mismo problema estructural: las deficiencias en la gestión institucional de EsSalud, la limitada capacidad de respuesta del sistema frente a la creciente demanda de servicios, así como los problemas vinculados a la calidad, oportunidad y acceso a la atención en salud. Estas limitaciones impactan directamente en el ejercicio del derecho fundamental a la salud de millones de asegurados.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Esta situación genera una problemática compleja, caracterizada por el deterioro en la calidad de los servicios, el incremento de los tiempos de espera, el desabastecimiento de medicamentos, las limitaciones en infraestructura y equipamiento, así como la existencia de riesgos asociados a prácticas ineficientes y posibles actos de corrupción en la gestión de los recursos. Todo ello configura un escenario que compromete la eficiencia del sistema de seguridad social en salud y afecta la confianza de la ciudadanía en la institución.

En este contexto, la iniciativa busca revertir dicha situación mediante un marco normativo que no solo declare la emergencia institucional de EsSalud, sino que establezca medidas concretas, plazos definidos y mecanismos de seguimiento y fiscalización, con el objetivo de asegurar la implementación efectiva de las acciones orientadas a la mejora del sistema. Asimismo, se incorporan disposiciones dirigidas a fortalecer la idoneidad de los órganos de dirección, promoviendo una gestión basada en criterios técnicos, meritocráticos y de transparencia.

La propuesta se articula con el marco jurídico nacional e internacional vigente, sustentándose en la Constitución Política del Perú, la Ley N.º 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud – EsSalud, la Ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, así como en los estándares internacionales promovidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), los cuales destacan la importancia de la eficiencia, transparencia y buena gobernanza en los sistemas de seguridad social.

En suma, la acumulación de los Proyectos de Ley N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR constituye una respuesta legislativa integral frente a la crisis estructural que enfrenta el Seguro Social de Salud – EsSalud. Con esta propuesta, el Congreso de la República reafirma su compromiso de garantizar el derecho fundamental a la salud, fortalecer la seguridad social y asegurar servicios de salud oportunos, eficientes y de calidad para la población asegurada.

5.2.1. OBJETO Y FINALIDAD DE LA PROPUESTA ACUMULADA

El objeto principal de la propuesta es declarar en emergencia y promover la reorganización del Seguro Social de Salud – EsSalud, estableciendo mecanismos

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

eficaces que permitan superar las deficiencias estructurales en su gestión institucional, garantizar la sostenibilidad financiera y mejorar la calidad, oportunidad y acceso a los servicios de salud brindados a los asegurados.

Para ello, se plantea la implementación de medidas extraordinarias y complementarias, orientadas al fortalecimiento de la gobernanza institucional, la optimización del uso de los recursos, la mejora de los procesos administrativos, así como el cierre de brechas en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y abastecimiento de medicamentos, promoviendo un sistema de seguridad social en salud eficiente, transparente y orientado al servicio de la población.

5.2.2. LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS SON:

- Mejorar la gestión institucional del Seguro Social de Salud – EsSalud, mediante la implementación de medidas que fortalezcan la gobernanza, la eficiencia administrativa y la toma de decisiones basada en criterios técnicos y meritocráticos.
- Optimizar el uso de los recursos financieros, garantizando su adecuada asignación y ejecución, con la finalidad de asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social en salud y evitar prácticas ineficientes o riesgos de corrupción.
- Reducir las brechas en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y abastecimiento de medicamentos, promoviendo una mejora progresiva en la capacidad operativa de EsSalud y en la calidad de los servicios brindados.
- Garantizar el acceso oportuno, eficiente y de calidad a los servicios de salud, contribuyendo a la protección del derecho fundamental a la salud de los asegurados.
- Fortalecer los mecanismos de control, supervisión y fiscalización, a fin de asegurar la transparencia en la gestión institucional y el cumplimiento de las medidas adoptadas en el marco de la declaratoria de emergencia.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

5.2.3. Antecedentes normativos relevantes

La Ley N.º 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, constituye un antecedente normativo relevante, en tanto dispuso la adopción de medidas extraordinarias para fortalecer el sistema de salud frente a la crisis generada por la pandemia del COVID-19.

Dicha norma comprendió a las entidades que integran el sistema de salud, incluyendo al Ministerio de Salud, los gobiernos regionales y el Seguro Social de Salud – EsSalud, evidenciando la necesidad de intervención estatal para garantizar la continuidad y calidad de los servicios de salud a nivel nacional.

No obstante, si bien esta medida permitió adoptar acciones inmediatas en un contexto de emergencia sanitaria, su alcance estuvo orientado a una coyuntura específica, sin abordar de manera integral los problemas estructurales vinculados a la gestión, sostenibilidad financiera, infraestructura, equipamiento y gobernanza institucional de EsSalud.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa se diferencia en tanto plantea no solo la declaratoria de emergencia, sino también la implementación de medidas concretas orientadas a la reorganización institucional, el fortalecimiento de la gestión y la mejora sostenible de los servicios de salud brindados por el Seguro Social de Salud – EsSalud.

5.3. CONCLUSIONES GENERALES DEL ANÁLISIS

5.3.1. PROYECTO DE LEY 12420/2025-CR

RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA INSTITUCIONAL:

La iniciativa parte del reconocimiento de una problemática real vinculada a las deficiencias en la gestión del Seguro Social de Salud – EsSalud, tales como limitaciones en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y abastecimiento de medicamentos, que afectan la calidad y oportunidad de la atención.

ALCANCE DE LA PROPUESTA:

El proyecto propone la declaratoria de emergencia de EsSalud como medida excepcional para adoptar acciones inmediatas orientadas a mejorar la prestación de los servicios de salud y optimizar la gestión institucional.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

LIMITACIONES IDENTIFICADAS:

Se advierte que la propuesta se centra principalmente en la declaratoria de emergencia, sin desarrollar de manera integral medidas complementarias, plazos específicos ni mecanismos de seguimiento que garanticen la implementación efectiva de las acciones propuestas.

VALORACIÓN GLOBAL:

APOYO EN LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN: Se reconoce la pertinencia de adoptar medidas urgentes frente a la situación de EsSalud.

NECESIDAD DE MAYOR DESARROLLO NORMATIVO: La propuesta requiere ser complementada con disposiciones que aseguren su implementación efectiva y sostenibilidad en el tiempo.

En suma, el Proyecto de Ley N.º 12420/2025-CR constituye una iniciativa pertinente en cuanto al reconocimiento de la problemática de EsSalud; sin embargo, requiere ser perfeccionado mediante la incorporación de medidas concretas que permitan una intervención integral.

5.3.2. PROYECTO DE LEY 13376/2025-CR

RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA ESTRUCTURAL:

Las opiniones institucionales coinciden en la existencia de una crisis estructural en EsSalud, caracterizada por deficiencias en la gestión institucional, problemas en el abastecimiento de medicamentos, limitaciones en infraestructura y equipamiento, así como dificultades en la capacidad de respuesta del sistema.

SUSTENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA:

Las entidades consultadas destacan que la iniciativa incorpora medidas orientadas a mejorar la gobernanza, la sostenibilidad financiera, la transparencia y la calidad de los servicios, lo que evidencia un enfoque más integral respecto de la problemática identificada.

NECESIDAD DE EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD:

Se ha señalado que las medidas propuestas deben garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y enmarcarse en criterios de sostenibilidad financiera, evitando generar cargas adicionales al erario público.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

IMPORTANCIA DEL CONTROL Y LA FISCALIZACIÓN:

Las opiniones resaltan la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión, control y seguimiento, a fin de asegurar la correcta implementación de las medidas y evitar riesgos de ineficiencia o prácticas indebidas en la gestión.

VALORACIÓN GLOBAL:

CONSENSO EN LA NECESIDAD DE REFORMA: Las entidades coinciden en la urgencia de adoptar medidas estructurales para mejorar EsSalud.

APOYO A MEDIDAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Se valora positivamente la incorporación de acciones orientadas a la mejora de la gestión y gobernanza.

RECOMENDACIÓN DE AJUSTES TÉCNICOS: Se sugiere precisar mecanismos de implementación, control y sostenibilidad financiera. En suma, el Proyecto de Ley N.º 13376/2025-CR presenta un enfoque integral y técnicamente sustentado, constituyéndose en la base principal para la formulación de una propuesta normativa que permita atender la crisis estructural de EsSalud.

5.3.3. PROYECTO DE LEY 13954/2025-CR

RECONOCIMIENTO DE LA CRISIS DEL SISTEMA:

El proyecto identifica la existencia de deficiencias en la prestación de los servicios de salud en EsSalud, tales como demoras en la atención, limitaciones en el acceso a servicios y problemas en la calidad de la atención, que afectan directamente a los asegurados.

ENFOQUE DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS:

La iniciativa propone la declaratoria de emergencia como mecanismo para implementar acciones urgentes que permitan mejorar la gestión institucional y garantizar la continuidad de los servicios de salud.

NECESIDAD DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL:

Se advierte la importancia de articular la intervención con entidades competentes como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas y los órganos de control, a fin de asegurar la eficacia de las medidas propuestas.

VALORACIÓN GLOBAL:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

PERTINENCIA DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA: Se reconoce la necesidad de adoptar medidas excepcionales frente a la situación de EsSalud.

NECESIDAD DE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS: La propuesta debe ser integrada con acciones concretas que garanticen resultados sostenibles. En suma, el Proyecto de Ley N.º 13954/2025-CR contribuye al reconocimiento de la problemática institucional de EsSalud, siendo necesario integrarlo en una propuesta normativa más amplia y estructurada.

5.3.4. CONCLUSIÓN CONJUNTA:

Del análisis conjunto de los Proyectos de Ley N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR, se advierte que las tres iniciativas coinciden en reconocer la existencia de una crisis estructural en el Seguro Social de Salud – EsSalud, caracterizada por deficiencias en la gestión institucional, limitaciones en infraestructura y equipamiento, problemas en el abastecimiento de medicamentos, así como dificultades en la oportunidad y calidad de la atención brindada a los asegurados.

En ese sentido, las propuestas legislativas convergen en un mismo objetivo de política pública: declarar en emergencia el Seguro Social de Salud – EsSalud, como una medida necesaria y urgente frente a la situación crítica que atraviesa dicha institución.

Asimismo, se advierte que la declaratoria de emergencia constituye una herramienta excepcional que permite visibilizar la gravedad de la problemática existente y habilitar la adopción de acciones por parte de las entidades competentes, orientadas a restablecer la adecuada prestación de los servicios de salud.

En ese contexto, la Comisión considera que las tres iniciativas resultan complementarias entre sí, en tanto parten de un diagnóstico común y coinciden en la necesidad de una intervención inmediata del Estado, lo que justifica su acumulación en un solo dictamen.

En consecuencia, se concluye que la acumulación de los Proyectos de Ley N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR resulta procedente, siendo necesario aprobar un texto sustitutorio que declare en emergencia el Seguro

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Social de Salud – EsSalud, como respuesta legislativa frente a la crisis que afecta a millones de asegurados

6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El examen de impacto de los Proyectos de Ley N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR debe realizarse considerando no solo la perspectiva fiscal inmediata, sino también los efectos institucionales, sociales y en la prestación de los servicios de salud que implica la declaratoria de emergencia del Seguro Social de Salud – EsSalud.

En ese sentido, es importante precisar que la propuesta legislativa no implica la creación de nuevas obligaciones presupuestales directas, en tanto se limita a declarar en emergencia a EsSalud, constituyendo una medida de carácter excepcional orientada a visibilizar la situación crítica de la institución y habilitar la adopción de acciones por parte de las entidades competentes dentro del marco de sus funciones y recursos existentes.

Desde la perspectiva institucional, la declaratoria de emergencia permite reconocer formalmente la existencia de una crisis estructural, generando las condiciones necesarias para la priorización de acciones orientadas a mejorar la gestión, la calidad de los servicios y la atención a los asegurados.

Desde el punto de vista social, la medida contribuye a garantizar el derecho fundamental a la salud, en la medida que busca asegurar la continuidad, oportunidad y calidad de los servicios de salud para millones de asegurados, reduciendo los riesgos asociados a la ineficiencia del sistema.

Asimismo, desde una perspectiva de sostenibilidad, la propuesta no genera costos adicionales inmediatos al erario público, sino que se enmarca en el uso de los recursos ya asignados, promoviendo su mejor utilización y priorización en función de las necesidades más urgentes del sistema de salud.

En consecuencia, se concluye que los beneficios sociales e institucionales derivados de la declaratoria de emergencia de EsSalud superan ampliamente los costos asociados, en tanto la medida constituye una respuesta necesaria frente a la crisis que afecta la prestación de los servicios de salud y el bienestar de la población asegurada.

7. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

La norma propuesta será pacíficamente admitida por el ordenamiento jurídico nacional. Desde el punto de vista legislativo, no modifica ni contraviene el marco constitucional ni legal vigente, sino que se enmarca en las disposiciones de la Constitución Política del Perú, particularmente en los artículos 7 y 9, que reconocen el derecho a la protección de la salud y la responsabilidad del Estado en la conducción del sistema de salud.

Asimismo, la propuesta resulta concordante con la Ley N.º 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud – EsSalud, en tanto busca garantizar el cumplimiento de su finalidad institucional vinculada a la prestación de servicios de salud oportunos, eficientes y de calidad a favor de los asegurados.

Desde la perspectiva normativa, la declaratoria de emergencia constituye una medida excepcional de carácter temporal, que no altera la estructura orgánica ni las competencias de EsSalud, ni de las entidades del Poder Ejecutivo, sino que se limita a reconocer una situación crítica que requiere atención prioritaria por parte del Estado.

Desde la perspectiva institucional, la norma contribuirá a visibilizar la situación de crisis que atraviesa EsSalud, generando condiciones para la adopción de acciones por parte de las entidades competentes, orientadas a garantizar la continuidad y mejora de los servicios de salud en beneficio de la población asegurada.

En ese sentido, la vigencia de la norma no genera conflictos con el ordenamiento jurídico vigente, sino que se integra de manera coherente con el sistema normativo, reforzando el rol del Estado en la protección del derecho fundamental a la salud.

8. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Artículo 1. Objeto de la Ley

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N.º 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

La presente ley tiene por objeto declarar en emergencia el Seguro Social de Salud – EsSalud, por necesidad pública e interés nacional, a fin de atender la situación crítica que afecta la prestación de los servicios de salud a la población asegurada.

Artículo 2. Declaratoria de emergencia

Declárase en emergencia el Seguro Social de Salud – EsSalud por el plazo de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo aprobado con el voto del Consejo de Ministros, podrá prorrogar por única vez el plazo de la declaratoria de emergencia, en atención a la persistencia de las condiciones que la motivaron.

Artículo 3. Finalidad de la declaratoria

La declaratoria de emergencia tiene como finalidad visibilizar la situación crítica de EsSalud y priorizar la atención de las deficiencias que afectan la continuidad, oportunidad y calidad de los servicios de salud, en beneficio de la población asegurada.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Implementación en el marco de competencias

Las acciones que se adopten en el marco de la presente ley se ejecutan conforme a las competencias de las entidades del Poder Ejecutivo y del Seguro Social de Salud – EsSalud, sin generar duplicidad de funciones ni alterar la estructura orgánica vigente.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

TERCERA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Sala de Comisión.

Lima, marzo del 2026.