

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

Jesus Maria, 21 de Mayo del 2026

**OFICIO N° D001432-2026-DM-MINSA**

Señor congresista

**VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ**

Presidente

Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Presente. –

**Asunto : Opinión sobre el “Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 12420/2025-CR, N° 13376/2025-CR y N° 13954/2025-CR**

Referencia : a) Oficio N° 1114-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
b) Oficio Múltiple N° D000182-2026-PCM-SC  
Expediente N° 2026-0054625  
Expediente N° 2026-0066842

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), remitido por la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el documento de la referencia b), por el cual se requiere opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13954/2025-CR, “Ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud - ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y sostenibilidad”, del mismo que recayó Dictamen con Texto Sustitutorio.

Al respecto, se remite copia del Informe N° D000502-2026-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**JUAN CARLOS VELASCO GUERRERO**  
MINISTRO DE SALUD

JCVG/sg



Jesus Maria, 15 de Mayo del 2026

## INFORME N° D000502-2026-OGAJ-MINSA

A : **JULIO CÉSAR NIÑO BAZALAR**  
SECRETARIO GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

De : **JUAN FRANCISCO OCHOA SOTOMAYOR**  
DIRECTOR GENERAL  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 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).

Referencia : a) Informe N° D000386-2026-OGAJ-MINSA  
b) Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social - Congreso  
de la República  
c) Proveído N° D003528-2026-DM-GAAD-MINSA  
d) Memorándum N° D000552-2026-OGAJ-MINSA  
e) Oficio N° D000067-2026-OGAJ-MINSA  
f) Memorándum N° D000311-2026-DGAIN-MINSA  
g) Oficio N° 000361-2026-SUSALUD-MINSA  
h) Informe N° 000226-2026-SUSALUD/OGAJ  
i) Informe N° 000516-2026-SUSALUD/INA  
(Expediente N° 2026-0066842)  
(Expediente N° 2026-0130947)

Fecha : Jesús María, 15 de mayo de 2026

Mediante el presente informe hago de su conocimiento lo manifestado por los órganos técnicos competentes del Ministerio de Salud, con relación al "Dictamen recaído en los proyectos de ley 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 adelante "el Dictamen."

### I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante informe N° D000386-2026-OGAJ-MINSA (14.04.26), la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ), emite opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13954/2025-CR, "Ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud - ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y sostenibilidad", concluyendo lo siguiente: "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° 13954/2025-CR, "Ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud - ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y sostenibilidad".

1.2 Con fecha 15 de abril de 2026, el área de tramite documentario del Congreso de la República, recibe el dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, señalando que el 31 de marzo del 2026, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda la aprobación de los Proyectos de Ley 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR,

consolidando los proyectos de Ley en el Dictamen, y formulando el texto sustitutorio correspondiente, denominado como “Ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD)”

- 1.3 Mediante Proveído N° D003528-2026-DM-GAAD-MINSA (23.04.26), el Jefe de Gabinete de Asesores de la Alta Dirección, remite el expediente a esta OGAJ, señalando la siguiente indicación: *“Sírvasse evaluar/considerar, el DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 12420/2025-CR, 13376/2025-CR Y 13954/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EMERGENCIA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD”*.
- 1.4 Mediante Memorándum N° D000552-2026-OGAJ-MINSA (27.04.26), la OGAJ solicita a la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional (DGAIN) que, tomando en consideración que ha emitido opinión respecto a los Proyectos de Ley 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR y estando al Dictamen emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República; emita la opinión técnica respecto al texto sustitutorio: “Ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD)”, en el marco de sus competencias y funciones.
- 1.5 Mediante Oficio N° D000067-2026-OGAJ-MINSA (27.04.26), la OGAJ solicita a la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) que al haber emitido opinión respecto a los Proyectos de Ley 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR, estando al Dictamen emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, en el marco de sus competencias y funciones, emita la opinión técnica respecto al texto sustitutorio: “Ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD)”.
- 1.6 Mediante Memorándum N° D000311-2026-DGAIN-MINSA (29.04.26), la **DGAIN** estando al Dictamen recaído en los proyectos de ley 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)”, emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, **emite opinión técnica respecto al texto sustitutorio propuesto**, en el marco de sus competencias y funciones.
- 1.7 Mediante Oficio N° 000361-2026-SUSALUD-MINSA (07.05.26), la **SUSALUD** sustentada en el Informe N° 000226-2026-SUSALUD/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de SUSALUD, y el Informe N° 000516-2026-SUSALUD/INA elaborado por la Intendencia de Normas y Autorizaciones (INA), estando al Dictamen recaído en los proyectos de ley 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)”, emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, **emite opinión técnica respecto al texto sustitutorio propuesto**, en el marco de sus competencias y funciones.

## 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° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud.
- 2.4 Ley N° 29381, Ley de organización y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 2.5 Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.
- 2.6 Decreto Supremo N° 008-2017-SA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y modificatorias.
- 2.7 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.

- 2.8 Decreto Supremo N° 009-97-SA, que aprueba el Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- 2.9 Decreto Supremo N° 008-2010-SA, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- 2.10 Decreto Supremo N° 020-2014-SA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- 2.11 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 Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 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)”, consta de tres (03) artículos, y dos Disposiciones Complementarias Finales.
- 3.2 El artículo 1, dispone que 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.
- 3.3 El artículo 2, declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD) por el plazo de doce meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Precizando que 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.
- 3.4 El artículo 3, dispone que 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.
- 3.5 Las Disposiciones Complementarias Finales, disponen, la PRIMERA: Que 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. La SEGUNDA: Referida a la implementación de lo dispuesto en la ley, señala que se financiará con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

#### De las opiniones técnicas:

- 3.6 La **Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional (DGAIN)**, en su momento, a través, de diversos documentos emitió opinión respecto a los Proyectos de Ley siguientes:
  - Proyecto de Ley N° 12420/2025-CR, “Proyecto de Ley que declara en emergencia al 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”
  - Proyecto de Ley N° 13954/2025-CR, “Ley que declara en emergencia el seguro social de salud – ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y sostenibilidad”.

En dicho contexto, a través del Memorándum N° D000311-2026-DGAIN-MINSA, emite opinión técnica respecto al Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 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)”, de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, señalando al respecto lo siguiente:

*“(…) Esta Dirección General ha revisado el citado Dictamen, el cual consta de tres (3) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales. La propuesta normativa 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.*

*Asimismo, 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.*

*En ese sentido, si bien se valora la iniciativa, resulta necesario tener en cuenta que el artículo 1 de la Ley N.º 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 del Empleo, **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, **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).*

*Adicionalmente, debe considerarse que, conforme a la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, **EsSalud fue incorporado al ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)**, quedando expresamente sujeto a las normas de gestión, directivas y procedimientos emitidos por dicha entidad.” (…)* Sic.

3.7 La **Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD)**, en su momento, a través, de diversos documentos emitió opinión respecto a los Proyectos de Ley siguientes:

- Proyecto de Ley N° 12420/2025-CR, “Proyecto de Ley que declara en emergencia al 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”.
- Proyecto de Ley N° 13954/2025-CR, “Ley que declara en emergencia el seguro social de salud – ESSALUD y dispone medidas para su fortalecimiento institucional y sostenibilidad”.

En dicho contexto, a través del Oficio N° 000361-2026-SUSALUD-MINSA, la SUSALUD sustentada en el Informe N° 000226-2026-SUSALUD/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de SUSALUD, y el Informe N° 000516-2026-SUSALUD/INA elaborado por la Intendencia de Normas y Autorizaciones (INA), emite opinión respecto al Dictamen recaído en los proyectos de ley 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR que, con texto sustitutorio, emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República propone la “Ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD)”, señalando y concluyendo al respecto lo siguiente:

#### **Informe N° 000516-2026-SUSALUD/INA**

*“(…)*

*En términos generales, el dictamen recaído en los proyectos de ley 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR y que, con texto sustitutorio, propone la ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD), propuesto por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República aborda aspectos relevantes orientados al fortalecimiento institucional y a la mejora de la gestión de EsSalud, así como su sostenibilidad financiera. No obstante, resulta pertinente evaluar*

los aportes, comentarios y sugerencias formulados en el presente informe, a fin que, de estimarlo pertinente, puedan ser considerados e incorporados en el proyecto materia de evaluación, con el propósito de optimizar su coherencia normativa, operatividad y consistencia técnica.

#### **IV. CONCLUSIONES**

- 4.1. *El dictamen recaído en los proyectos de ley 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR y que, con texto sustitutorio, propone la ley que declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD) constituye una iniciativa orientada a garantizar la continuidad, eficiencia y calidad de los servicios de salud brindados a los asegurados, mediante la adopción de medidas extraordinarias de fortalecimiento institucional y mejora de la gestión durante el periodo de emergencia declarado, teniendo en consideración el crecimiento y envejecimiento poblacional de los asegurados.*
- 4.2. *El contenido del proyecto guarda coherencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, en particular con el Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece las normas mínimas de la seguridad social, en lo referente a la atención médica y la buena administración de los regímenes de seguridad social.*
- 4.3. *El proyecto de ley bajo análisis, incorpora medidas relevantes para el fortalecimiento institucional la gobernanza y la mejora de la gestión de los procesos misionales de EsSalud, entre otros, para lo cual, consideramos se tomen en cuenta las sugerencias vertidas en el presente informe para su viabilidad correspondiente.” Sic.*

#### **Informe N° 000226-2026-SUSALUD/OGAJ**

“(...)

- 3.6 *Al respecto, esta OGAJ concuerda con la opinión vertida por la INA y además sugiere que, para lograr la implementación de acciones urgentes que amerita una declaratoria de emergencia, de así considerarlo, los legisladores podrían evaluar incorporar dentro del dictamen que nos ocupa, se realice una articulación entre diversos actores claves, como son el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas, como mínimo, con la finalidad de asegurar las medidas que se tomen al respecto.*

#### **IV. CONCLUSIONES**

- 4.1 *La INA efectúa sugerencias al respecto al dictamen recaído en los proyectos de ley 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).*
- 4.2 *Este Despacho concuerda con la opinión de INA y efectúa sugerencias, a fin de que, de así considerarlo, puedan ser acogidas por el legislador.” Sic.*

#### **Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica**

- 3.8 Estando a la naturaleza de la propuesta legislativa, esta Oficina General de Asesoría Jurídica<sup>1</sup> 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 acuerdo a lo señalado en 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:

#### **Competencias y Funciones del Ministerio de Salud:**

- 3.9 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.
- 3.10 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*

---

<sup>1</sup> El literal e) del artículo 37 del ROF del MINSa señala que, la Oficina General de Asesoría Jurídica tiene entre sus funciones absolver consultas con carácter general en el ámbito de su competencia, sobre los asuntos relacionados con el Sector Salud, debiendo contar previamente con el informe técnico elaborado por el órgano o entidad correspondiente.

*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”.*

- 3.11 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.

### **El Seguro Social de Salud - ESSALUD**

- 3.12 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, así como otros seguros de riesgos humanos.
- 3.13 El artículo 3 de la precitada Ley N° 27056, señala que, **las prestaciones que otorga el Seguro Social de Salud (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.
- 3.14 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; y, e) Los demás que adquiera con arreglo a Ley.

Dichos recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señale su reglamento, en el que se establecerán los correspondientes procedimientos administrativos. 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.

### **Competencias y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**

- 3.15 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**.
- 3.16 El artículo 5 de la mencionada 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, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.
- 3.17 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 dictamen recaído en los proyectos de ley 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)”:**

- 3.18 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 de las competencias del Ministerio de Salud, con relación al dictamen recaído en los proyectos de ley 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)”. De esta manera, cabe señalar lo siguiente:
- 3.18.1 En atención a lo señalado por la Dirección General de Aseguramiento e Intercambio Prestacional, cabe precisar las observaciones y comentarios siguientes:
- La DGAIN considera que el modelo de gestión de EsSalud se encuentra bajo la competencia del Sector Trabajo y Promoción del Empleo. En consecuencia, no corresponde al Ministerio de Salud emitir pronunciamiento respecto de disposiciones vinculadas a la organización interna o a procesos de reorganización institucional de EsSalud, por tratarse de materias ajenas a su ámbito rector.
  - Sin perjuicio de lo antes mencionado, considera que el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1158 establece que se encuentran bajo el ámbito de supervisión de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD todas las IAFAS. Asimismo, el artículo 8 del citado Decreto Legislativo, modificado por el Decreto Legislativo N° 1289, establece que SUSALUD promueve, protege y defiende los derechos de las personas en el acceso a los servicios de salud; así como supervisa que el uso de los recursos destinados a la provisión de los servicios de salud y de los fondos destinados al Aseguramiento Universal en Salud garanticen la calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad de las prestaciones y, en el caso de las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS públicas.
  - Finalmente, se advierte que en el literal b) del numeral 3.2.1 del Dictamen, se cita el Informe D000289-2026-OGAJ-MINSA, el cual señala que la propuesta unificada de los Proyectos de Ley 12420/2025-CR, 13020/2025-CR y 13376/2025-CR deben garantizar 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. Sobre el particular, corresponde precisar que el artículo 12 de la Constitución Política del Perú establece que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles y que sus recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley. En concordancia con ello, el artículo 2 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, dispone que el EsSalud otorga cobertura a sus asegurados mediante prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social. En ese sentido, debe precisarse que los recursos de EsSalud se orientan a la cobertura de sus asegurados y derechohabientes, en el marco de la seguridad social en salud, y no a la atención de la población en general.

3.18.2 En atención a lo señalado por la Superintendencia Nacional de Salud, cabe precisar las observaciones y comentarios siguientes:

- En su conjunto, la estructura normativa del proyecto de norma, si bien presenta una secuencia lógica funcional, orientada a establecer el objeto de la intervención legislativa, y las medidas que se adoptan para enfrentar la situación de emergencia institucional; sugiere considerar una redacción para el objetivo y la finalidad de la propuesta legislativa acorde con las disposiciones de técnica legislativa establecidas en el “Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa” aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, a fin que cumplan una función delimitadora e interpretativa que permita definir el alcance de la declaratoria de emergencia para el fortalecimiento institucional y sostenibilidad de la IAFAS; conforme se precisa a continuación:

<b>Dice:</b>	<b>Debe decir:</b>
<b>“Artículo 1.- Objeto de la Ley</b> <i>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”.</i>	<b>“Artículo 1.- Objeto de la Ley</b> <i>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, 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 asegurada y fortalecer su sostenibilidad financiera e institucional.</i>

- Asimismo, considera que la finalidad de la ley se puede precisar en los siguientes términos:

<b>Dice:</b>	<b>Debe decir:</b>
<b>“Artículo 3.- Finalidad de la declaratoria</b> <i>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”.</i>	<b>“Artículo 2.- Finalidad</b> <i>La presente ley tiene por 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, que permitan su fortalecimiento institucional y la adecuada atención de salud en beneficio de la población asegurada”.</i>

- Con relación al artículo 2 del proyecto, el cual pasaría a ser el artículo 3. Propone lo siguiente:

<b>Dice:</b>	<b>Debe decir:</b>
<b>“Artículo 2.- Declaratoria de emergencia</b> <i>Se declara 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”.</i>	<b>“Artículo 3.- Declaratoria de emergencia</b> <i>Se declara 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”.</i>

- Por otro lado, refiere que, considerando que el Consejo Directivo de EsSalud es el órgano máximo de dirección, considera procedente la propuesta del proyecto de ley 13376/2025-CR, de incorporar un artículo 6-A a la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social, puntualizando que 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.

Asimismo, 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, “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, y otras disposiciones” y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 053-2022-PCM 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 extiende y refuerza el estándar legal ya establecido en materia de idoneidad y probidad en el ejercicio de la función pública, por lo que esta propuesta refuerza la gobernanza institucional de EsSalud mediante la incorporación de criterios objetivos de acceso al órgano directivo, orientados a fortalecer los estándares de idoneidad y a mitigar riesgos asociados a la designación de funcionarios sin el cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles.

En ese sentido, sugiere, como lo plantea el proyecto de ley 13376/2025-CR, la incorporación del artículo 4 que propone incluir en la Ley N° 27056, el artículo 6-A en los siguientes términos:

*“Artículo 4- Incorporación del artículo 6-A en la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud (EsSalud)  
Se incorpora en la Ley 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”.*

- Con relación al control concurrente y a la supervisión de la implementación del Plan de emergencia y fortalecimiento institucional, sugiere la incorporación del Artículo 5.- Seguimiento a la implementación de las medidas de emergencia del Seguro Social de Salud – EsSalud, conforme se presentó en los proyectos de leyes 12420/2025-CR, 13376/2025-CR y 13954/2025-CR, en los siguientes términos:

*“Artículo 5- Seguimiento a la implementación de las medidas de emergencia 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 de emergencia previstas en el Plan de implementación y fortalecimiento institucional, a la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, a fin de verificar el uso correcto de los recursos destinados a la provisión de las prestaciones de salud, con calidad, oportunidad, disponibilidad y aceptabilidad; y a la Contraloría General de la República, para el control concurrente de la gestión administrativa, presupuestal y financiera de EsSalud, durante el período de emergencia; así como a la Comisión de Salud y Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, remitiendo una copia al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Salud.”*

- Con relación a la contratación de bienes, servicios y obras, se propone incorporar el siguiente artículo:

*“Artículo 6.- Contratación de bienes, servicios y obras*

*La contratación de bienes, servicios y obras debe respetar los principios rectores de la contratación pública contenidos en la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.”*

3.18.3 Por su parte la Oficina General de Asesoría Jurídica, respecto al articulado propuesto en relación al dictamen recaído en los proyectos de ley 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), señala lo siguiente:

- En concordancia con la DGAIN, 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 emergencia al Seguro Social de Salud.
- Sin perjuicio de lo señalado previamente, respecto a lo señalado en el artículo 1 del dictamen recaído en los proyectos de ley 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)”, señalando que se declara en emergencia el Seguro Social de Salud (ESSALUD), “por necesidad pública e interés nacional”.
- Al respecto cabe precisar que, las normas de declaración de interés nacional (declarativas) no cuentan con una regulación expresa en el ordenamiento jurídico nacional. Así, tenemos que el término “interés nacional” ha sido incorporado en el artículo 63 y en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, como un requisito para la adopción de medidas en materia económica y financiera.

Al respecto, las normas jurídicas declarativas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. El que las normas carezcan de supuesto no implica, sin embargo, que no sean obligatorias. Todo lo contrario, mantienen su vigencia y obligatoriedad y, en muchos casos, constituyen verdaderos principios generales del Derecho. En ese contexto, las normas declarativas tienen como particularidad esencial que requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justifique su aprobación, estas normas sí generan algunos efectos inmediatos.

- Asimismo, en atención señalado en la viñeta precedente, resulta necesario tener en consideración lo señalado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ<sup>2</sup>, en el cual se ha pronunciado respecto de los efectos de las normas de declaración de necesidad pública e interés nacional precisando que “la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos”; por lo que, el referido informe precisa que las propuestas normativas que incorporen las categorías: necesidad pública e interés nacional

<sup>2</sup> Ver el Informe N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del MINJUS, en el cual esta entidad absuelve una consulta específica de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República acerca de los efectos de las normas de “declaración de necesidad pública e interés nacional”



deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a parámetros específicos.

- La aprobación de este tipo de normas busca que se prioricen inversiones que deberían ser consecuencia de un proceso técnico previo y no ser declaradas sin agotar los mecanismos legales vigentes para esta determinación, la cual debe responder a una serie de consideraciones sociales y económicas, entre otras, llevadas a cabo por las autoridades técnicas competentes a través de un proceso riguroso que valore todos los elementos necesarios para la viabilidad y sostenibilidad de una intervención, garantizándose de esta manera la satisfacción de las necesidades de la población comprendida en las medidas; apartarse de estos mecanismos previos en la determinación de las prioridades convierte a este tipo de normas en declarativas por la generalidad de su mandato, no encontrando en tal sentido, aplicabilidad al caso concreto, quedándose en el plano principista, sin efectos ni beneficios reales sobre las poblaciones que se pretender beneficiar.

- 3.19 Finalmente, con relación al dictamen recaído en los proyectos de ley 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 concordancia con lo señalado por la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), se sugiere revisar, sistematizar y consolidar una propuesta unificada de los tres Proyectos de Ley, que coadyuve al fortalecimiento institucional de ESSALUD y de esta manera garantizar el servicio de salud a los beneficiarios del Seguro Social de Salud y sus derecho habientes.

#### **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 dictamen recaído en los proyectos de ley 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)”.
- 4.2 Finalmente, se recomienda remitir el presente informe a la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República; para que, en el marco de sus funciones, evalúe el presente informe. Se adjuntan el proyecto de Oficio.

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**JUAN FRANCISCO OCHOA SOTOMAYOR**  
DIRECTOR GENERAL  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

(JFOS/ICGU/jgg)