



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelfonso
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/07/2022 15:08:42-0500
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 2698/2021-CR

ALEJANDRO SOTO REYES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



LEY QUE EXCLUYE A ESSALUD DEL ÁMBITO DEL FONAFE.

El Congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE EXCLUYE A ESSALUD DEL ÁMBITO DEL FONAFE

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto retirar a Essalud del ámbito de aplicación del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) a fin de fortalecer su gestión institucional.

Artículo 2. Exclusión de Essalud del Fonafe

Se excluye a Essalud del ámbito de aplicación del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe).

Artículo 3. Derogación de la quincuagésima quinta disposición complementaria final de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011

Se deroga la quincuagésima quinta disposición complementaria final de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación

El Poder Ejecutivo adecúa las normas pertinentes dentro de noventa días contados a partir de su publicación.

Lima, -- de julio de 2022



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/07/2022 14:41:02-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/07/2022 10:41:19-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/07/2022 13:23:15-05



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **julio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2698-2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Antecedentes legislativos

El 27 de abril de 2021 se presentó el Proyecto de Ley 5085/2020-CR, por el que se propone la Ley que excluye a Essalud del ámbito de Fonafe. Dicho proyecto fue remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

Essalud y su inclusión en el ámbito del Fonafe

El numeral 1.2 del artículo 1 de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, del 9 de setiembre de 1999, estableció lo siguiente:

"Artículo 1.

1.2. No se encuentran comprendidas dentro del ámbito del FONAFE:

- a) Las Empresas Municipales.
- b) Las Empresas y los Centros de Producción y de Prestación de Servicios de las Universidades Públicas."

Como puede advertirse, Essalud no se encontraba dentro de los alcances del Fonafe. Luego, mediante el artículo 2 de la Ley 28006, Ley que garantiza la intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social y restituye la autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestal de ESSALUD, se modificó el artículo antes mencionado:

"1.2 No se encuentran comprendidas dentro del ámbito del FONAFE:

- a) Las Empresas Municipales.
- b) Las Empresas y Centros de Producción y de Prestación de Servicios de las Universidades Públicas.
- c) **El Seguro Social de Salud - EsSalud.**" (Resaltado agregado)

En el año 2006, mediante el artículo 3 de la Ley 28840, Ley de fortalecimiento y modernización de la Empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., se sustituyó el numeral 1.2 antes mencionado:

"1.2 No se encuentran comprendidos dentro del ámbito del FONAFE:

Las Empresas Municipales.
Las Empresas y Centros de Producción y de Prestación de Servicios de las Universidades Públicas.

El Seguro Social de Salud - EsSalud.

La Empresa Petróleos del Perú - PETROPERU S.A." (Resaltado agregado)

Mediante la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, se dispuso que Essalud se incorporaba al ámbito del Fonafe respecto a normas de gestión, directivas y procedimientos. Así, la quincuagésima quinta disposición complementaria final estableció lo siguiente:

"QUINCUAGÉSIMA QUINTA.- Con el objeto de fortalecer la gestión en la prestación de los servicios que brinda el Seguro Social de Salud (EsSalud), a

partir de la vigencia de la presente Ley, **incorpórase a dicha entidad bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), quedando sujeto a las normas de gestión, directivas y procedimientos emitidos por el Fonafe.** Para tal fin, deróganse o déjanse en suspenso las normas que se opongan a la aplicación de la presente disposición; asimismo, establécese que mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se pueden dictar, de ser necesario, las normas que permitan la mejor aplicación de la presente disposición. Esta disposición entra en vigencia el día siguiente de la publicación de la presente Ley." (Resaltado agregado)

Como puede advertirse, haber incorporado a Essalud en el ámbito del Fonafe ha impedido que aquella entidad pueda tener manejo autónomo de sus decisiones, las cuales guardan relación con importantes disposiciones administrativas, de gestión o de inversiones.

Incongruencia de la inclusión de Essalud al Fonafe

El artículo 12 de la Constitución establece lo siguiente:

"Artículo 12.

Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley." (Resaltado agregado)

El artículo 39 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que Essalud es una entidad administradora de fondos de la seguridad social, diferenciándola de las entidades que realizan actividad empresarial:

"Artículo 39. El Fondo Consolidado de Reservas Previsionales - FCR, y el **Seguro Social de Salud - ESSALUD, constituyen entidades administradoras de fondos intangibles de la seguridad social.** Están adscritos al Ministerio que corresponda conforme a la ley de la materia. Por ley ordinaria se pueden incorporar otros fondos con funciones similares a esta categoría. (Resaltado agregado)

En tal sentido, es evidente la distinción entre una entidad que administra fondos como Essalud con el holding de empresas estatales administradas por Fonafe. Así, el Informe técnico N° 679-2019-SERVIR/GPGSC ha señalado claramente lo siguiente:

"2.7 De lo señalado, podemos colegir que la incorporación de EsSalud al ámbito de competencia de FONAFE tenía como finalidad fortalecer la gestión en la prestación de los servicios que brinda dicha entidad, sin embargo dicha disposición **no podría entenderse como una modificación tácita de la naturaleza jurídica de EsSalud, ni mucho menos que esta deba recibir el mismo tratamiento de una empresa del Estado,** pues conforme se desprende de la normas acotadas EsSalud mantiene su condición de organismo público administrador de fondos intangibles de la seguridad social.

2.8 De esta manera, aun cuando EsSalud se encuentra bajo el ámbito de FONAFE no puede ser considerada como una empresa del Estado, debido a que la naturaleza jurídica de esta es la de una entidad pública encargada de la administración de los fondos intangibles de la seguridad social. Por tanto, con su incorporación al ámbito de FONAFE **no significa que EsSalud haya sido transformada en una empresa del Estado,** por el contrario la sujeción

establecida tiene como finalidad fortalecer la gestión administrativa y financiera, así como la optimización de la prestación de los servicios que brinda."¹
(Resaltado agregado)

De manera que no es posible mantener bajo el ámbito de Fonafe una entidad cuya naturaleza no es empresarial por lo que correspondería devolverle su autonomía.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley plantea retirar a Essalud del ámbito de aplicación del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) a fin de fortalecer su gestión institucional. En ese orden de ideas, también se deroga la quincuagésima quinta disposición complementaria final de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011. Con ello se reconoce a Essalud su autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestal para que pueda cumplir sus funciones.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley cuenta con el siguiente cuadro de actores:

Actores	Beneficios	Costos
Pacientes	- Mejora de su calidad de salud.	Ninguno
Fonafe	- Administra empresas estatales dejando de invertir recursos en la administración de Essalud, administradora de fondos intangibles de la seguridad social.	Ninguno
Essalud	- Mejora los servicios brindados a los asegurados.	Ninguno

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa está relacionada con la Política de Estado II del Acuerdo Nacional relativa a "Equidad y Justicia Social". Al respecto la Política de Estado 13 sobre "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social" dispone lo siguiente:

"13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

¹ Informe técnico N° 679-2019-SERVIR/GPGSC

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_679-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Nos comprometemos a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.

Con este objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; (c) ampliará el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales; (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región; (e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; (h) promoverá la maternidad saludable y ofrecerá servicios de planificación familiar, con libre elección de los métodos y sin coerción; (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes; (k) desarrollará políticas de salud ocupacionales, extendiendo las mismas a la seguridad social; (l) incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector salud; (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población; (n) promoverá la investigación biomédica y operativa, así como la investigación y el uso de la medicina natural y tradicional; y (o) reestablecerá la autonomía del Seguro Social."

Asimismo, la presente propuesta guarda relación con la política de Estado 13 sobre "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social", proyecto de ley vinculado a la "Leyes de reforma y modernización del sistema de salud" (punto 30) de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.