



COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 04826/2022-CR Y 04923/2022-CR QUE PROPONEN FORTALECER LA AUTONOMÍA ECONÓMICA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE ESSALUD Y SALVAGUARDAR LA INTANGIBILIDAD DE SUS RECURSOS.

COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Segunda Legislatura Ordinaria

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Fiscalización y Contraloría el **Proyecto de Ley 04826/2022-CR¹**, mediante el cual se propone la *“Ley que promueve fortalecimiento y recuperación de la autonomía económica, financiera y presupuestal de Essalud para mejorar la calidad de atención de los asegurados”*, presentado a través del grupo parlamentario **Acción Popular**, a iniciativa del congresista **Carlos Enrique Alva Rojas** y el **Proyecto de Ley 04923/2022-CR²**, mediante el cual se propone la *“Ley que fortalece la autonomía y salvaguarda la intangibilidad de los recursos del seguro social de salud (ESSALUD)”*, presentado a través del grupo parlamentario **Fuerza Popular**, a iniciativa del congresista **Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco**.

El presente dictamen fue aprobado por **Unanimidad** en la Décima Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, celebrada el 1 de junio de 2026, con la aprobación del trámite del acta para ejecutar los acuerdos adoptados en la sesión, contando con los votos a favor de los señores congresistas presentes:

Elvis Vergara Mendoza, Carlos Zeballos Madariaga, Ariana Orue Medina, Patricia Chirinos Venegas, Pasión Davila Atanacio, Jorge Flores Ancachí, David Jiménez Heredia, Jorge Marticorena Mendoza, Elizabeth Medina Hermosilla, Segundo Montalvo Cubas, Juan Carlos Mori Celis, Elizabeth Taipe Coronado, Ana Zegarra Saboya y Juan Burgos Oliveros; miembros titulares de la comisión. Contando con 14 votos a favor 0 votos en contra y 0 abstenciones.

Con licencia de los señores congresistas: Magally Santisteban Suclupe y Norma Yarrow Lumbreras.

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 04826/2022-CR¹**, mediante el cual se propone la *“Ley que promueve fortalecimiento y recuperación de la autonomía económica, financiera y presupuestal de Essalud para mejorar la calidad de atención de los asegurados”*, ingresó a Trámite Documentario del Congreso de la República el 27 de abril de 2023, y fue decretado el 03 de mayo de 2023 a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas y Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y Comisión de Fiscalización y Contraloría, como segunda comisión, para su estudio y dictamen.

El **Proyecto de Ley 04923/2022-CR²**, mediante el cual se propone la *“Ley que fortalece la autonomía y salvaguarda la intangibilidad de los recursos del seguro social de salud (ESSALUD)”*, ingresó a Trámite Documentario del Congreso de la República el 08 de mayo de 2023, y fue decretado el 09 de mayo de 2023 a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas y Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y Comisión de Fiscalización y Contraloría, como segunda comisión, para su estudio y dictamen.

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).



I.2. Antecedentes legislativos

De la revisión de los antecedentes legislativos, se advierte la existencia de diversas iniciativas presentadas en distintos periodos parlamentarios que han abordado la exclusión del Seguro Social de Salud (ESSALUD) del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), así como el fortalecimiento de su autonomía económica, financiera y presupuestal.

Entre las principales iniciativas identificadas se encuentran:

- Proyecto de Ley N.º 3171/2013-CR, que propone exceptuar a ESSALUD del ámbito del FONAFE y restablecer su autonomía.
- Proyecto de Ley N.º 0087/2016-CR, que plantea la exclusión de ESSALUD del FONAFE y la restitución de su autonomía económica y presupuestal.
- Proyecto de Ley N.º 5085/2020-CR, orientado a excluir a ESSALUD del ámbito de FONAFE para fortalecer su gestión institucional.
- Proyecto de Ley N.º 04683/2022-CR, que propone excluir a ESSALUD del FONAFE a fin de garantizar la atención oportuna a los asegurados.
- Proyecto de Ley N.º 04757/2022-CR, que plantea la exclusión de ESSALUD del FONAFE para restituir su autonomía y mejorar los servicios de salud.

En ese sentido, se advierte que la materia objeto de los proyectos de ley bajo análisis no resulta novedosa en el ámbito legislativo, sino que ha sido recurrentemente abordada mediante diversas iniciativas, las cuales han sido derivadas y evaluadas en el ámbito de las comisiones especializadas en materia económica y presupuestaria.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Proyecto de Ley 04826/2022-CR¹ cuenta con un texto normativo de 3 artículos, con el siguiente contenido:

“Ley que promueve fortalecimiento y recuperación de la autonomía económica, financiera y presupuestal de Essalud para mejorar la calidad de atención de los asegurados”

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

El objeto de la presente ley es derogar la quincuagésima disposición de la Ley 29626, Ley del presupuesto del Sector Público Fiscal del año 2011, que incorpora a ESSALUD en el ámbito de FONAFE, restituyendo así la autonomía económica financiera del Seguro Social de Salud del Perú.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la ley es recobrar la autonomía económica y financiera de ESSALUD, para que disponga de los recursos económicos-financieros necesarios y suficientes a fin de lograr

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).



una mejor atención de la calidad de salud de sus afiliados.

Artículo 3.- Del empleo de los recursos

Los recursos económicos y financieros deberán ser utilizados para la mejora y construcción de infraestructura, adquisición de equipos médicos, ampliación de la cobertura de atención de los asegurados y contratación de profesionales especialistas, técnicos y personal administrativo para los fines pertinentes.

Proyecto de Ley 04923/2022-CR² cuenta con un texto normativo de (5) artículos, (1) disposición complementaria final y (1) disposición complementaria derogatoria con el siguiente contenido:

“Ley que fortalece la autonomía y salvaguarda la intangibilidad de los recursos del seguro social de salud (ESSALUD)”

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene como objeto modificar los artículos 1°, 40, 11° e incorporar el artículo 17° de la Ley 27056, "Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)" y dicta medidas que salvaguardan la intangibilidad de sus recursos.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es fortalecer la autonomía e intangibilidad de sus recursos para cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad y cualquier otra contingencia susceptible de ser amparada conforme a Ley y que no sean desviados para fines distintos a su naturaleza y crear cultura en Seguridad Social en Salud; así como establecer procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación que adopte ESSALUD, con el fin de transparentar todas las actividades, operaciones y actuaciones, mediante el uso del control preventivo, que garantice el uso de los recursos y patrimonio conforme a las políticas institucionales, aprobadas por Consejo Directivo.

Artículo 3.- Modificación de los artículos 1°, 4° Y 11° de la Ley 27056, “Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)”

Artículo 1°. Creación, definición y fines

1.1 Créase sobre la base del Instituto Peruano de Seguridad Social, el Seguro Social de Salud (ESSALUD) como organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al sector de Trabajo y Promoción Social, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable, sin asignación presupuestal del Estado, salvo casos excepcionales de seguridad nacional. ESSALUD queda excluido del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y de los Sistemas de Administración Financiera.

1.2 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.

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

**Artículo 4°. Ámbito de aplicación**

4.1. El Seguro Social de Salud (ESSALUD) al estar adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción Social se constituye dentro del ámbito de derecho laboral y brinda prestaciones de salud, prestaciones económicas y sociales, conformado por asegurados regulares o potestativos y derechohabientes, señalados en el artículo 3° de la Ley 26790, "Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud" y normas reglamentarias y modificatorias.

4.2 La protección a los sectores no considerados en el artículo 4.1., se les podrá otorgar, mediante programas de proyección a la comunidad previamente establecidos mediante convenios marcos o leyes específicas.

Artículo 11°. Intangibilidad de los recursos la Seguridad Social en Salud. La intangibilidad se define como la prohibición de hacer uso de los fondos y bienes patrimoniales, infraestructura, recursos humanos, logísticos, adquisición de activos no financieros, entre otros, para que no sean utilizados para fines y objetivos distintos establecidos por el artículo 12° de la Constitución Política del Perú y refrendado en su Ley de creación, que reafirma su calidad de ente autónomo y colaborador en las políticas públicas en salud dirigidas a la población a quien otorga cobertura.

11.1. Recursos.

Son los ingresos que percibe ESSALUD como organismo público descentralizado con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable, conformados por:

- a) Contribuciones o aportes contemplados en el artículo 6° de la Ley 26790, "Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud", incluyendo los intereses y multas provenientes de su recaudación.
- b) Reservas y rendimiento de sus inversiones financieras.
- c) Ingresos provenientes de la inversión de sus recursos.
- d) Ingresos provenientes por los seguros de riesgos humanos y las prestaciones de salud a no asegurados
- e) Pago de reparación por parte de los funcionarios que, en gestión hubieran generado la imposición de multas interpuestas proveniente de procesos administrativos y/o judiciales por incumplimiento de derechos laborales.
- f) Los demás que adquiera con arreglo a Ley.

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).



11.2. Dichos ingresos deben ser aplicados conforme a los procedimientos administrativos que apruebe ESSALUD, pero que no contravengan con la intangibilidad de los recursos, salvo contingencias justificadas que pongan en peligro el oportuno otorgamiento de las prestaciones que brinda, así como cubrir gastos imprevisibles entre los regímenes o fondos que administra, previa aprobación del Consejo Directivo.

11.3. El patrimonio administrado por ESSALUD no puede ser afectado a título gratuito u oneroso, salvo excepciones debidamente sustentadas y aprobadas por Consejo Directivo. Se incluye a ESSALUD en lo establecido en la Tercera y Quinta Disposición de La Ley 30742, "Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control" y los artículos 6° y 7° de la Ley 31358, "Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente".

Artículo 4°. — **Incorporación**

Incorpórese el Capítulo V a la Ley 27056 "Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)" conformado por el artículo 17 en los siguientes términos:

CAPÍTULO V **MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA SALVAGUARDAR LA INTANGIBILIDAD DE SUS RECURSOS**

Artículo 17. - Control Integral de la Seguridad Social en Salud.

Consiste en el conjunto de normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación que adopta la gestión en ESSALUD, con el fin de transparentar todas las actividades, operaciones y actuaciones, mediante el uso del control preventivo, concurrente y posterior que garantice el uso de los recursos y patrimonio conforme a las políticas institucionales, aprobadas por el Consejo Directivo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. — Conformación

Conformación de una Comisión Técnica conformada por El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) — Seguro Social de Salud (ESSALUD) — Organizaciones Sindicales de ESSALUD, para dar cumplimiento con el pago de obligaciones judiciales, en un plazo de sesenta (60) días desde su constitución, donde se precisen dichas obligaciones y se establezca los cronogramas de pago correspondientes.

SEGUNDA. – Vigencia

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

TERCERA: - Reglamento

El Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con ESSALUD, expide los reglamentos y normas complementarias para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días.

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).



COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 04826/2022-CR Y 04923/2022-CR QUE PROPONEN FORTALECER LA AUTONOMÍA ECONÓMICA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE ESSALUD Y SALVAGARDAR LA INTANGIBILIDAD DE SUS RECURSOS.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. - Derogase la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 29626 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2011" y las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente Ley o limiten su aplicación.

III. OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

Para el estudio de los proyectos de ley 04826/2022-CR y proyecto de ley 4923/2022-CR se solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones:

3.1.1. Proyecto de Ley 04826/2022-CR- Congresista Carlos Enrique Alva Rojas.

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO
04/mayo/2023	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	OFICIO N°901-2022-2023-CFC-CR
04/mayo/2023	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	OFICIO N°900-2022-2023-CFC-CR
04/mayo/2023	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS	OFICIO N°898-2022-2023-CFC-CR
04/mayo/2023	FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO (FONAFE)	OFICIO N°899-2022-2023-CFC-CR
04/mayo/2023	MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	OFICIO N°897-2022-2023-CFC-CR
23/enero/2025	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	OFICIO N°621-2024-2025-CFC-CR

3.1.2. Proyecto de Ley 04923/2022-CR- Congresista Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO
12/05/2023	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS	OFICIO N°956-2022-2023/CFC-CR
12/05/2023	DECANO NACIONAL DEL COLEGIO MÉDICO	OFICIO N°960-2022-2023/CFC-CR
12/05/2023	FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO	OFICIO N°958-2022-2023/CFC-CR
12/05/2023	SEGUROSOCIAL DE SALUD - ESSALUD	OFICIO N°957-2023-2024/CFC-CR
12/05/2023	CONSEJO DE MINISTROS	OFICIO N°961-2022-2023/CFC-C
12/05/2023	MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO MTPE	OFICIO N°959-2022-2023/CFC-CR
23/01/2025		OFICIO N°622-2024-2025/CFC-CR

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).



IV. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú
- b) Ley N°29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011.
- c) Ley N° 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).
- d) Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)
- e) Ley 27247, Ley que Modifica el Fondo Nacional de Financiamiento Empresarial del Estado- FONAFE.
- g) Ley 26842, "Ley General de Salud".

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

V.1. Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

De la revisión realizada de los proyectos de ley 04826/2022-CR y 04923/2022-CR, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 en el Reglamento del Congreso de la República, consideramos que cumple con las formalidades de los requisitos de admisibilidad, presenta en su contenido fórmulas legales, exposiciones de motivos, efectos de la vigencia de normas, sus relaciones con el Acuerdo Nacional y sección de análisis costo beneficio.

V.2. Síntesis de las propuestas acumuladas:

Los Proyectos de Ley N.º 04826/2022-CR y N.º 04923/2022-CR, acumulados por versar sobre materia conexa, tienen por objeto fortalecer y restablecer la autonomía económica, financiera y presupuestal del Seguro Social de Salud (ESSALUD).

Para tal efecto, las iniciativas proponen excluir a ESSALUD del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), con la finalidad de que dicha entidad recupere la capacidad de gestionar directamente sus recursos institucionales.

Asimismo, los proyectos contemplan disposiciones orientadas a optimizar la administración de los recursos, mejorar la calidad de los servicios de salud, ampliar la cobertura y fortalecer la capacidad operativa de ESSALUD, incluyendo aspectos vinculados a inversión en infraestructura, equipamiento y recursos humanos.

En conjunto, las propuestas legislativas buscan modificar el marco de gestión financiera de ESSALUD, bajo el argumento de que una mayor autonomía permitiría mejorar la eficiencia en el uso de sus recursos y la prestación de los servicios a los asegurados.

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

V.3 Problema que pretende resolver con la propuesta legislativa

Las propuestas legislativas identifican como problema central la limitación en la autonomía económica, financiera y presupuestal del Seguro Social de Salud (ESSALUD), derivada de su incorporación al ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

Según los autores, dicha situación restringiría la capacidad de ESSALUD para gestionar de manera directa y eficiente sus recursos, lo que impactaría en la calidad, oportunidad y cobertura de los servicios de salud brindados a los asegurados.

Asimismo, las iniciativas se enmarcan en un contexto de brechas estructurales del sistema de salud, evidenciadas en:

- Déficit de infraestructura y equipamiento médico,
- Insuficiencia de recursos humanos especializados, y
- Limitaciones en la capacidad de respuesta frente a la demanda de servicios de salud.

En ese sentido, los proyectos de ley proponen restablecer la autonomía en la gestión de los recursos de ESSALUD como mecanismo para mejorar la eficiencia del gasto, optimizar la prestación de los servicios y fortalecer el sistema de seguridad social en salud.

V.4 Criterios adoptados para el estudio y evaluación de la propuesta

El análisis de los Proyectos de Ley N.º 04826/2022-CR y N.º 04923/2022-CR, acumulados por versar sobre materia conexa, se ha efectuado considerando criterios de orden constitucional, legal, competencial y de técnica legislativa, conforme se detalla a continuación:

- **Constitucionalidad:** Verificación de la compatibilidad de las propuestas con los principios establecidos en la Constitución Política del Perú, en particular el principio de separación de poderes previsto en el artículo 43.
- **Competencia en materia económica y presupuestaria:** Evaluación del contenido de las iniciativas en relación con el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución, que atribuye al Poder Ejecutivo la administración de la hacienda pública.
- **Iniciativa de gasto público:** Análisis conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política, que establece límites a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto.
- **Coherencia normativa y técnica legislativa:** Evaluación de la consistencia de las propuestas con el ordenamiento jurídico vigente, así como del cumplimiento de criterios de generalidad, abstracción y sistematicidad propios de la norma legal.
- **Principio de especialidad funcional:** Determinación de la competencia de la comisión dictaminadora, en atención a lo dispuesto en los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República.

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).



En ese sentido, de manera previa al análisis de fondo, resulta imprescindible establecer si la materia de las iniciativas legislativas se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Comisión de Fiscalización y Contraloría.

- De verificarse que la materia corresponde a su ámbito funcional, procede el análisis sustantivo y la emisión de dictamen.
- En caso contrario, corresponde **inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo**, en aplicación del principio de especialidad.

V.5 Competencia de las comisiones ordinarias del Congreso de la República

De conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones ordinarias son órganos de trabajo especializados cuya función principal es el estudio y dictamen de los proyectos de ley, así como el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Estado, en atención a su especialidad o materia.

“Artículo 34. Las Comisiones son grupos de trabajo especializado de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. (...)”

En ese sentido, el ejercicio de la función dictaminadora se rige por el principio de especialidad funcional, en virtud del cual cada comisión debe pronunciarse únicamente respecto de aquellas iniciativas legislativas cuya materia se encuentre directamente vinculada a su ámbito competencial.

Asimismo, el artículo 77 del citado Reglamento establece que la derivación de las proposiciones de ley a las comisiones ordinarias se realiza aplicando el criterio de especialización, a fin de garantizar que su análisis sea efectuado por el órgano parlamentario competente.

“Artículo 77. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a lo Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. [...]. En la remisión de las proposiciones o Comisiones se aplica el criterio de especialización. (...)” (El subrayado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 35 del Reglamento del Congreso dispone que las comisiones ordinarias tienen a su cargo el estudio y dictamen de los asuntos de la agenda parlamentaria, priorizando sus funciones legislativas y de fiscalización dentro de su respectivo ámbito material.

En tal sentido, la evaluación de los Proyectos de Ley N.º 04826/2022-CR y N.º 04923/2022-CR, acumulados, debe realizarse verificando previamente si la materia que regulan se encuentra comprendida dentro del ámbito de competencia de la comisión dictaminadora, conforme al principio de especialidad.

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

V.6 Competencia de la comisión de Fiscalización y Contraloría

La Comisión de Fiscalización y Contraloría, de conformidad con el Reglamento del Congreso de la República, tiene como función principal ejercer el control político y la fiscalización de los actos de la administración pública, así como supervisar el uso de los recursos del Estado, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

En ese sentido, su ámbito de competencia se encuentra orientado al seguimiento, control y evaluación de la gestión pública, así como a la investigación de posibles irregularidades en el manejo de los recursos públicos, no comprendiendo la regulación normativa directa de materias de carácter económico, presupuestario o de administración financiera del Estado.

Los Proyectos de Ley N.º 04826/2022-CR y N.º 04923/2022-CR, acumulados, tienen por objeto modificar el régimen de autonomía económica, financiera y presupuestal de ESSALUD, así como su relación con el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), lo cual incide directamente en aspectos vinculados a la política económica, la gestión presupuestaria y la administración financiera del Estado.

En tal sentido, se advierte que la materia regulada se encuentra vinculada de manera directa con las competencias de las comisiones especializadas en Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y/o Presupuesto y Cuenta General de la República, y no con el ámbito funcional de la Comisión de Fiscalización y Contraloría.

Sin perjuicio de lo señalado, corresponde precisar que los aspectos vinculados al uso de los recursos públicos y la gestión de ESSALUD pueden ser materia de acciones de control político por parte de esta comisión, en el marco de sus competencias.

En consecuencia, en aplicación del principio de especialidad previsto en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, esta comisión no resulta competente para emitir pronunciamiento de fondo respecto de los proyectos de ley acumulados, por lo que corresponde inhibirse.

V.7 Sobre la materia regulada en las propuestas legislativas

Sin perjuicio de lo expuesto, se advierte que las propuestas legislativas inciden en la regulación del régimen económico y financiero del Seguro Social de Salud (ESSALUD), así como en su relación con el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), aspectos que forman parte del sistema de administración financiera del Estado.

Dicha materia se encuentra vinculada a la política económica y presupuestaria del Estado, así como a la organización y gestión de entidades públicas en el ámbito financiero, cuyo análisis corresponde a las comisiones especializadas en economía y presupuesto.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Fiscalización y Contraloría, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, **se inhibe de dictaminar los Proyectos de Ley N.º 04826/2022-CR y N.º 04923/2022-CR,**

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).



COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 04826/2022-CR Y 04923/2022-CR QUE PROPONEN FORTALECER LA AUTONOMÍA ECONÓMICA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE ESSALUD Y SALVAGUARDAR LA INTANGIBILIDAD DE SUS RECURSOS.

acumulados, mediante los cuales se propone fortalecer y restablecer la autonomía económica, financiera y presupuestal del Seguro Social de Salud (ESSALUD), por no tener competencia sobre la materia; sin que ello constituya un pronunciamiento sobre la viabilidad o inviabilidad de las propuestas legislativas.

Dese cuenta.
Sala de la Comisión.

Lima, 26 de marzo de 2025.



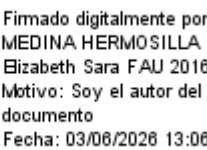
Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2026 15:33:17-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Herman FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2026 16:31:42-0500



Firmado digitalmente por:
ORUÉ MEDINA Ariana Maybee
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2026 16:45:23-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 13:06:08-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2026 18:04:12-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2026 09:37:44-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 12:14:17-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 12:33:18-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadhith FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 14:11:40-0500



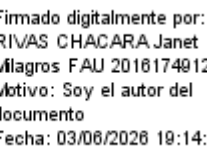
Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 14:47:07-0500



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David Julio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 16:22:11-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2026 09:24:12-0500



Firmado digitalmente por:
RIVAS CHACARA Janet Milagros FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 19:14:34-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2026 17:21:18-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge Alfonso FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2026 12:55:43-0500



Firmado digitalmente por:
ORUÉ MEDINA Ariana Maybee FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2026 16:23:13-0500

¹ Ver contenido del Proyecto de Ley 04826/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9397> (fecha de consulta 25/marzo/2026).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 04923/2022-CR, en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTgyNDI=/pdf> (fecha de consulta 25/marzo/2026).