Proyecto de Ley N°....4757/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo""

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:00

Proyecto de Ley que excluye al Seguro Social de Salud (ESSALUD) de los alcances del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), a fin de restituir su autonomía para mejorar los servicios de salud de los asegurados.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, miembro del Grupo Parlamentario **"Cambio Democrático - Juntos por el Perú"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE EXCLUYE AL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) DE LOS ALCANCES DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO (FONAFE) A FIN DE RESTITUIR SU AUTONOMÍA PARA MEJORAR LOS SERVICIOS DE SALUD DE LOS ASEGURADOS.

ARTÍCULO ÚNICO. - Exclusión de ESSALUD

Exclúyase al Seguro Social de Salud (ESSALUD) de los alcances del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y restablézcase lo dispuesto en el artículo 1, numeral 1.1 de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Regulación

Se autoriza a Seguro Social de Salud (ESSALUD) a emitir normas para la implementación de la presente ley, para administrar sus recursos con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable.

Proyecto de Ley que excluye al Seguro Social de Salud (ESSALUD) de los alcances del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), a fin de restituir su autonomía para mejorar los servicios de salud de los asegurados.

SEGUNDA. – De la derogatoria

Derógase y déjese sin efecto las disposiciones legales o administrativas que se opongan a la presente ley.

Lima, marzo de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 13:10:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 14:39:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 16:17:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/04/2023 17:04:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/04/2023 12:19:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 16:49:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2023 16:04:34-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4757/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y**
2. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

Proyecto de Ley que excluye al Seguro Social de Salud (ESSALUD) de los alcances del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), a fin de restituir su autonomía para mejorar los servicios de salud de los asegurados.

PROYECTO DE LEY QUE EXCLUYE AL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) DE LOS ALCANCES DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO (FONAFE), A FIN DE RESTITUIR SU AUTONOMÍA PARA MEJORAR LOS SERVICIOS DE SALUD DE LOS ASEGURADOS.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Según, el artículo 12 de la Constitución Política del Perú los fondos de la seguridad social son intangibles y están protegidos constitucionalmente, por ello, no pueden ser objeto de apropiación o disposición por parte de ningún sujeto privado ni público y señala lo siguiente:

> *"**Fondos de la Seguridad Social***
> *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".* (El subrayado es nuestro).

Tal como indica nuestra constitución, los fondos de la seguridad social son intangibles y cuando hay una intervención del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) en el Seguro Social de Salud (ESSALUD), podría haber una vulneración a la naturaleza intangible de los fondos de la seguridad social. Es por ello, esta iniciativa excluye al ESSALUD de los alcances de FONAFE y restablece su autonomía conforme a su ley de creación de ESSALUD.

Sobre la autonomía de ESSALUD como administradora de fondos de la Seguridad Social

De acuerdo, a la Ley N°27056 - Ley de Creación de ESSALUD, en su artículo 1 numeral 1.1, establece que el Seguro Social de Salud ha sido creado para administrar sus recursos con autonomía técnica, administrativa, económica,

financiera, presupuestal y contable para dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes a través del otorgamiento de prestaciones de salud, económicas y sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud.

> *"Artículo 1º- 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".* (El subrayado es nuestro).

Según, la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en sus artículos 39 y 40, establece que ESSALUD es una Entidad Administradora de Fondos Intangibles de la Seguridad Social gestionada por un Directorio conformado por ley.

Asimismo, según Ley N°29344 – Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, en sus artículos 7 y 8 establece que ESSALUD es una Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) encargada de administrar los fondos destinados al financiamiento de prestaciones de salud y ofrecer coberturas de riesgos de salud a sus afiliados, además tiene la condición simultáneamente de ser una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPRESS) para brindar dichas prestaciones a sus afiliados.

Dichos aspectos específicos y especializados no han sido adecuadamente evaluados al momento de disponer la incorporación de ESSALUD en el ámbito de FONAFE.

Por otro lado, una de las competencias legales del Consejo Directivo es la aprobación del Presupuesto Anual de ESSALUD, facultad que ha sido restringida o anulada con la intervención de FONAFE en la aprobación de su presupuesto.

Por ello, cuando interviene el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) en la gestión presupuestaria del Seguro Social de Salud (ESSALUD) restringe su autonomía, y esto en muchos casos retrasa la aprobación presupuestal para la ejecución de proyectos de inversión. Tal como

mencionó el Dr. José Somocurcio Vílchez ex Gerente de ESSALUD y señaló lo siguiente:

> *"Estamos bajo la dependencia del FONAFE lo que significa que para cualquier movimiento presupuestal hay que pedir permiso al FONAFE y esta institución, muchas veces nos retrasa el tema o no nos dan los permisos[1]"*

El ESSALUD bajo el ámbito de FONAFE

El Fondo Nacional de Financiamiento de la actividad Empresarial del Estado (FONAFE) es una empresa de derecho público, se encuentra adscrita al sector Economía y Finanzas, encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado y entre las principales funciones tiene:

a) Normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.
b) Aprobar el presupuesto consolidado de las empresas.
c) Administrar la renta producida por la inversión de las empresas de la Corporación.

Y bajo su ámbito se encuentra 35 empresas públicas y una entidad (ESSALUD) por encargo, pertenecientes a los rubros de: Electricidad, Finanzas, Saneamiento, Hidrocarburos y Remediación, Transporte e Infraestructura, Servicios y Producción, Salud, Defensa y Otros[2].

[1] https://www.diariomedico.pe/essalud-saluda-propuesta-de-restructuracion-de-la-institucion/
[2] https://www.fonafe.gob.pe/nuestraorganizacion

Proyecto de Ley que excluye al Seguro Social de Salud (ESSALUD) de los alcances del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), a fin de restituir su autonomía para mejorar los servicios de salud de los asegurados.

Nuestros rubros de negocio

Fuente: https://www.fonafe.gob.pe/pw_content/miscelanea/1/Img/P%C3%A1g4_Rubros_de_Negocio.jpg

Tal como se observa en el presente cuadro la única entidad bajo el ámbito de FONAFE es ESSALUD.

De acuerdo a la información remitida por los trabajadores y funcionarios de ESSALUD señalan que: *"Para el año 2022 FONAFE aprobó el presupuesto inicial de ESSALUD por un monto total de S/13.3 miles de millones de soles, de los cuales destinó solamente S/384 millones (2.9%) para inversiones FBK: S/252.4 millones para proyectos de inversión y S/131.8 para equipamiento, a pesar de existir 14 hospitales de alto riesgo de colapso declarados por el Decreto Legislativo N°1355."*

Asimismo, los trabajadores mencionaron *"(...) contradictoriamente, FONAFE aprueba y dispone que ESSALUD debe generar un saldo final (excedente) de S/214.5 millones (1.6%), a pesar de existir brechas de infraestructura y equipamiento latentes a nivel nacional. (...). durante la intervención de FONAFE en la gestión presupuestaria de ESSALUD, desde el año 2011 a la fecha, las inversiones en infraestructura y equipamiento asistencial han sido poco significativas respecto de sus ingresos operativos".*

Por otro lado, según ESSALUD indicaron que en el periodo del 2004 al 2010, periodo en el que estuvo fuera del ámbito de FONAFE las inversiones en infraestructura y equipamiento asistencial fueron significativamente altos respecto de sus ingresos, conforme se ilustra en el gráfico siguiente:

Fuente: Reporte de trabajadores de ESSALUD.

También los funcionarios de ESSALUD evidencian que las inversiones en infraestructura hospitalaria de ESSALUD (construcción de más de 20 hospitales, en las cuales destacan INCOR, hospitales de Pisco, Ica, Chincha, La Oroya, Abancay, Tumbes, Ayacucho, Virgen de la Puerta de Trujillo, Heyssen de Chiclayo, entre otros), así como de equipamiento asistencial (adquisición de equipos de alta y mediana tecnología, adquisición de más de 300 ambulancias, entre otros) se realizaron en periodos previos a la intervención de FONAFE.

La autonomía de ESSALUD y la aprobación de su presupuesto por FONAFE

Los trabajadores de Essalud están a favor de la autonomía de esta institución y mencionaron en la reunión que: *"El Seguro Social de Salud (ESSALUD) ESSALUD, en su condición de entidad administradora de fondos intangibles de la Seguridad Social, estima, determina y recauda sus ingresos con plena autonomía financiera, sin participación ni intervención de FONAFE, conforme se señala a continuación:*

a) Los ingresos por aportaciones se realizan en forma coordinada con la SUNAT según la Ley N°27334. Asimismo, por Ley y en el marco de las normas del Código Tributario, la recaudación de las aportaciones, la

fiscalización, facilidades de pago, cobranza de deudas tributarias, entre otros, son realizadas por la citada autoridad tributaria.

b) *Para generar ingresos financieros, ESSALUD realiza sus operaciones y colocaciones de los fondos que administra de acuerdo a la Política y Reglamento de Inversiones Financieras aprobadas por el Consejo Directivo y Presidencia Ejecutiva, respectivamente, de acuerdo con lo dispuesto por las Leyes 26790 – Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y Ley N°27056 – Ley de Creación de ESSALUD.*

c) *Los ingresos por recuperación de deudas no tributarias, producto de los reembolsos de las prestaciones de salud y económicas otorgadas a asegurados de empleadores morosos, así como por las facilidades de pago, se realizan de acuerdo a directivas y procedimientos internos aprobados por ESSALUD conforme lo disponen las Leyes 26790 y 27056.*

ESSALUD administra directa y autónomamente sus activos y pasivos financieros, así como su liquidez para cumplir con sus obligaciones de pago; asimismo, los registros contables y los estados financieros se realizan de acuerdo a las normas legales de los sistemas que conforman la administración financiera del sector público aplicables; sin intervención de FONAFE.

ESSALUD viene cumpliendo, sin intervención de FONAFE, con su finalidad de brindar las prestaciones de salud, económicas y sociales a los asegurados, de acuerdo a lo establecido en la Ley N°26790 – Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y la Ley N°27056 – Ley de Creación de ESSALUD, sus respectivos Reglamentos y normas conexas. Asimismo, ESSALUD diseña y reglamenta su funcionamiento organizacional, sin intervención de dicha entidad".

Sin embargo, los trabajadores de ESSALUD mencionaron que FONAFE interviene en el proceso de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y modificación presupuestal, el que debe sujetarse a las directivas, procedimientos, criterios, parámetros y plazos de FONAFE. Los plazos de FONAFE responden a criterios burocráticos y no a criterios de orden prestacional.

Tal como señala el artículo 3 de la Ley 27170 Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y entre las

funciones del Directorio de FONAFE está la aprobación del presupuesto consolidado de las empresas y señala lo siguiente:

> **"Artículo 3.- FONAFE: Funciones**
> *3.1 Son funciones del Directorio del FONAFE:*
> *a) Aprobar el presupuesto consolidado de las empresas, en las que su participación accionaria es mayoritaria, en el marco de las normas presupuestales correspondientes;*
> *b) Aprobar las normas de gestión de las empresas a las que se refiere el literal anterior;*
> *(...)"*

Además, los trabajadores de ESSALUD señalaron que, *las modificaciones presupuestales son aprobadas por FONAFE los últimos días del año, solamente para cumplir con las formalidades burocráticas.*

Normas legales que excluyen a ESSALUD de los ámbitos de FONAFE

Según, el Decreto Legislativo N°1436-Decreto Legislativo Marco de Administración Financiera del Sector Público, en sus artículos 5 y 6 incluye expresamente a ESSALUD dentro del ámbito de aplicación de las normas de la administración financiera del sector público, <u>independiente y fuera de la dependencia normativa de FONAFE</u>.

Por otro lado, los Decretos Legislativos 1437, 1438, 1439 y 1441, que regulan el funcionamiento de los sistemas de Endeudamiento, Abastecimiento, Contabilidad y Tesorería, respectivamente, en sus artículos 3 se excluye nuevamente a ESSALUD del ámbito de FONAFE para la aplicación de las citadas normas legales.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que dichas normas legales han excluido fácticamente a ESSALUD del ámbito de FONAFE, consideramos que <u>carece de objeto que ESSALUD continúe formando parte del holding corporativo de FONAFE</u>.

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

La presente iniciativa legislativa propone restablecer lo dispuesto en el artículo 1, numeral 1.1 de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y excluir de los alcances del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) al Seguro Social de Salud (ESSALUD).

El presente proyecto de ley se enmarca según lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución Política del Perú que establece que los fondos y las reservas de la Seguridad Social son intangibles y se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la Ley. (El rayado es nuestro).

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa, no genera gasto al erario nacional, ni crea gasto público, toda vez que el Seguro Social de Salud (ESSALUD) cuenta con su propio presupuesto, asimismo no vulnera ninguna regla fiscal, ni disposición legal; por el contrario, permite restituir su autonomía económica, financiera, presupuestal, y contable de ESSALUD, y con ello se pretende mejorar la atención de los servicios básicos de la institución a favor de los todos asegurados y además contribuye mejorar la administración de los recursos económicos y presupuestales de la institución.

Por otro lado, esta iniciativa se encuentra en concordancia con el artículo 12 de la Constitución Política del Perú que establece que los fondos y las reservas de la Seguridad Social son intangibles y se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la Ley.

Entre los beneficios de la presente iniciativa es mejorar la atención los servicios de salud de los asegurados. Por otro lado; va contribuir en cerrar las brechas en infraestructura, equipamiento y ejecución de proyectos de inversión hospitalaria.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con la siguiente política de Estado del Acuerdo Nacional:

13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social[3].

"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

[3] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/13-acceso-universal-a-los-servicios-de-salud-y-a-la-seguridad-social/

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.*** (El resaltado es nuestro)