

Proyecto de Ley N° 1851/2017-CR



PROYECTO DE LEY QUE  
RESTABLECE LA AUTONOMÍA DE  
ESSALUD Y SU EXCLUSIÓN DEL  
FONAFE

El Congresista de la República **JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ**, miembro del grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley

**LEY QUE RESTABLECE LA AUTONOMIA DE ESSALUD Y SU EXCLUSIÓN DEL FONAFE**

**FÓRMULA LEGAL**

**Artículo 1.- Objeto de la ley**

La presente ley tiene por objeto excluir al Seguro Social de Salud (ESSALUD) del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), así como restituir su autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestal, conforme lo establece la Ley 27056, Ley que crea el Seguro Social de Salud (ESSALUD).

**Artículo 2.- Exclusión del ámbito del FONAFE**

Exclúyase a ESSALUD de los alcances y aplicación de la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, por la que fue incorporada al ámbito del FONAFE.

**Artículo 3.- Autonomía de ESSALUD**

Exclúyase a ESSALUD de todo Sistema de Administración Financiera Público, sea cual fuera su denominación, creado o por crearse, que limite, desnaturalice, atente o impida que ejerza su autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestal.

ESSALUD se encuentra bajo el control y supervisión de la Contraloría General de la República, según la Ley 27785 y del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, según la Ley 30225.

Lima, 24 de agosto de 2017.

*Doroteo Castro B.*  
*Edilberto Cuyro L.*  
*Justiniano Rómulo Apaza Ordoñez*  
*Manoel Torres*  
*Manoel Torres*  
*Wilfrido Gabriel Rozas Beltrán*  
*2. Rosendo Torres*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
REPUBLICA DEL PERÚ  
JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ  
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
REPUBLICA DEL PERÚ  
Wilfrido Gabriel Rozas Beltrán  
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO  
FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, ..... de SETIEMBRE del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 1851 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de  
ECONOMIA, BANCA, FINANZAS E  
INTELEGENCIA FINANCIERA;  
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes normativos

La Ley de creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), Ley 27056, lo define como un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Sector de Trabajo y Promoción social, reconociéndole desde entonces autonomía, técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestaria y contable.

Asimismo, en el numeral 1.2 del artículo 1 del referido dispositivo legal se establece que ESSALUD tiene como 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.

Sin embargo, con fecha 23 de marzo de 2000 se publicó el Decreto de Urgencia 019-2000, mediante el cual se estableció que ESSALUD se encontraba dentro del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (en adelante, FONAFE), ello conforme lo disponía el artículo 3 de dicha norma, que establecía que: *"Exceptuase de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N° 27170 a las Entidades y Empresas que se encuentren en proceso de disolución con liquidación, así como a las que administran los fondos y las reservas de la seguridad social. En los dos casos mencionados precedentemente, no corresponde al FONAFE, ejercer la titularidad de las acciones que las entidades y empresas mencionadas mantienen en terceras empresas. Sin perjuicio de lo dispuesto, las Entidades y Empresas mencionadas en el párrafo anterior se encuentran dentro del ámbito del FONAFE"*.

Posteriormente, con fecha 18 de junio de 2003 se publicó la Ley 28006, Ley que garantiza la intangibilidad de los Fondos y Reserva de la Seguridad Social y restituye la autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestal de ESSALUD.

Es así que a través de esta ley se modifica la Ley 27170, Ley del FONAFE para excluir entre las entidades comprendidas dentro su ámbito a ESSALUD y la Ley de Presupuesto del Sector Público de ese año.

La referida ley fue otorgada en consonancia con la Ley de creación de ESSALUD a través de la cual se le reconoce autonomía administrativa,

financiera, económica y presupuestal. Esta norma permitió que ESSALUD pueda mejorar no solo su infraestructura sino también su nivel profesional.

No obstante ello, en el año 2011, entró en vigencia la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2011, en donde se dispuso la incorporación de ESSALUD al FONAFE, quedando sujeto a las normas de gestión, directivas y procedimientos emitidos por éste último conforme lo señala la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la referida ley.

### **Autonomía de ESSALUD**

La Ley General de Salud, Ley 26842, establece en su artículo II del Título Preliminar lo siguiente: *"La protección de salud es de interés público. Por tanto, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla"*.

Por su parte el artículo VI del Título Preliminar del referido texto legal señala que: *"(...) Es responsabilidad del Estado promover las condiciones que garanticen una adecuada cobertura de prestaciones de salud a la población, en términos socialmente aceptables de seguridad, oportunidad y calidad"*.

No obstante, esta importante obligación del Estado se ve recortada con la disposición que incorporó a ESSALUD al ámbito del FONAFE, pues el accionar de ESSALUD se limitó directamente.

Ciertamente, se debe recordar que FONAFE es una empresa de Derecho público adscrita al sector economía y finanzas, encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado<sup>1</sup>. Entre sus funciones se encuentra "aprobar" el presupuesto consolidado de las empresas en las que su participación accionarial es mayoritaria, en el marco de las normas presupuestales correspondientes<sup>2</sup>.

Entonces, al ser considerada ESSALUD como una empresa estatal más, se configuran las siguientes consecuencias, a saber:

- Afecta su autonomía funcional, porque se recorta su capacidad de manejo y uso de los recursos económicos y presupuestales de la propia institución.

<sup>1</sup> Artículo 1 de la Ley N° 27170 - Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

<sup>2</sup> Artículo 3 del literal a) de la Ley N° 27170.

- Se desconoce la naturaleza de los aportes de los asegurados (empleados), fondo que no pertenece al tesoro público, y que debería revertir en beneficio directo de estos.
- La descrita sujeción al FONAFE contraviene la propia norma de creación de ESSALUD como organismo público descentralizado con "*autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable*".

Queda claro entonces que con la dación de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, el FONAFE es una empresa de Derecho público adscrita al Sector Economía y Finanzas, encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado, es decir, de todas aquellas personas jurídicas en donde el Estado desarrolla sus actividades con fines comerciales o de lucro.

Resulta pertinente mencionar que ESSALUD no es una institución que busque el lucro o fomente una actividad económica, sino por el contrario la característica principal de ESSALUD es brindar un servicio social que está dirigido a proteger a todos sus asegurados, por lo tanto, sus actividades están orientadas a satisfacer un bienestar social y no de lucro.

Por tal motivo, al ser parte del FONAFE, se estaría considerando a ESSALUD como una empresa pública, cuyo criterio de evaluación sería la obtención de superávit, criterio que contraviene con la naturaleza de los servicios que presta. Como toda institución pública, ESSALUD está obligada a realizar una gestión responsable, de manera tal que asegure la calidad de los servicios que brinda y, a su vez, tenga una sostenibilidad económica financiera.

En ese sentido, se debe precisar que el espíritu de la norma que crea el Seguro Social de Salud (ESSALUD), era el de instaurar en el Perú un organismo público descentralizado, con personería de Derecho público interno, adscrito al Sector Trabajo y Promoción Social, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable.

Por ello, quitarle la autonomía económica y administrativa a ESSALUD ha permitido que no se otorguen prioridades a las políticas de salud, puesto que como se ha observado en varias oportunidades, el monto asignado para su presupuesto en cada año fiscal, establecido por el FONAFE, no ha permitido que se cubran las necesidades que la misma institución determina como muy urgentes; esto da lugar a un deterioro de la atención a los asegurados, porque para la adquisición de renovación o adquisición de

equipamiento médico debe contar previamente con la autorización del FONAFE.

Ahora bien, otorgar autonomía a ESSALUD, es decir, retirarla del ámbito del FONAFE no implica que pueda ser una institución propensa a la corrupción, puesto que como se ha mencionado en la fórmula legal de la presente iniciativa legislativa, ESSALUD se encontraría bajo el control y supervisión de la Contraloría General de la República, según la Ley 27785 y del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, según la Ley 30225, instituciones que deben garantizar el correcto uso de sus fondos y, en su caso, se sancionará a los posibles funcionarios que podrían incurrir en actos de corrupción.

En conclusión, la mejor opción es restaurar la autonomía económica, financiera, presupuestal y contable a ESSALUD, lo que redundará en una adecuada atención de las necesidades urgentes y básicas de la propia institución.

### **EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA**

La presente iniciativa legislativa excluye al Seguro Social de Salud (ESSALUD) del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), así como restituye su autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestal, conforme lo establece la Ley 27056, Ley que crea el Seguro Social de Salud.

### **ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

El presente proyecto de ley no irrizará gasto económico al erario nacional ni afectará el equilibrio fiscal o derecho alguno; por el contrario, conlleva como beneficio que el Seguro Social de Salud- ESSALUD, en concordancia con la norma de su sector, adquiera nuevamente autonomía económica y presupuestal para enfrentar los diversos reclamos y necesidades que se presentan en la institución.

### **VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la DÉCIMO OCTAVA POLITICA DEL ESTADO del Acuerdo Nacional, referida a la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad

económica, y la VIGESIMO CUARTA POLITICA DEL ESTADO del Acuerdo Nacional, referida a la Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Lima, 24 de agosto de 2017