Proyecto de Ley N°.5440/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
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
21 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma ..... Hora 6:51 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 10 Y 11 DE LA LEY N° 26790, A FIN DE MEJORAR LA COBERTURA DE SALUD A FAVOR DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL.

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario Cambio Democrático- Juntos por el Perú, a iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107°de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76°del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 10 Y 11 DE LA LEY N° 26790, A FIN DE MEJORAR LA COBERTURA DE SALUD A FAVOR DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL.

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad modificar los artículos 10 y 11 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, con la finalidad de mejorar la cobertura de salud a favor de las trabajadoras y los trabajadores de construcción civil y sus derechohabientes.

Artículo 2°. – Modificación del artículo único de la Ley N° 31469, que modifica el artículo 10 de la Ley 26790.

Modifíquese el artículo 10 de la Ley 26790 – Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, modificada por el artículo único de la Ley N° 31469, quedando redactado de la siguiente manera:

> **"Artículo 10. DERECHO DE COBERTURA**
>
> (…)
> **Excepcionalmente, en caso de trabajadores o trabajadoras de Construcción Civil y de sus derechohabientes, tienen derecho a la cobertura a las prestaciones del Seguro Social de Salud, siempre que cuenten con un mes de aportación y se encuentre vigente la renovación de su inscripción en el Registro Nacional de Trabajadores de Construcción Civil-RETCC.**
> (…)".

Artículo 3°. – Modificación del artículo 11 de la Ley 26790.

Modifíquese el artículo 11 de la Ley 26790 – Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, quedando redactado de la siguiente manera:

"Artículo 11. DERECHO ESPECIAL DE COBERTURA POR DESEMPLEO

(...)
En el caso de trabajadores o trabajadoras de construcción civil, los afiliados regulares y sus derechohabientes tienen los derechos indicados en el párrafo anterior durante un periodo de latencia de hasta doce meses; siempre que cumplan con tres meses de aportación consecutivos o no consecutivos en los últimos tres años y las remuneraciones asegurables hayan sido iguales o superiores a dos remuneraciones mínimas vitales vigentes al momento del aporte. En este caso, les corresponderán cuatro meses de latencia por cada seis meses de aportación. De no cumplir con estos requisitos, le son aplicables las disposiciones del primer párrafo.

El Reglamento establecerá la forma en que dichas prestaciones serán otorgadas."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDO. - El Poder Ejecutivo, adecuará el Reglamento de la Ley N° 26790, en el plazo de 30 días calendarios, contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

Lima, junio 2023.

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5440/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y,**
2. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Los trabajadores de construcción civil cuentan con un régimen laboral especial debido a que los trabajos que realizan son diversas y eventuales, toda vez que, dependen de las obras que requieren la intervención de labores específicas de las categorías de trabajadores de construcción civil

El régimen laboral de la construcción civil se encuentra regulado, entre otras disposiciones, por el Decreto Legislativo 727, el cual en su artículo 12 excluye de la ampliación de este régimen a las empresas y personas naturales que realizan actividades de construcción, los costos individuales de la ejecución de las obras de estas no excedan los 50 UIT[1].

Esta eventualidad origina que, respecto a las aportaciones de cobertura de salud ESSALUD, se les aplique las mismas reglas que un trabajador del régimen laboral general como afiliado regular, situación que no se aplica en la práctica, pues para dicha condición se establece como requisito 3 meses de aportación consecutivo o 4 no consecutivo dentro de los de 6 meses.

Este criterio no condice con la realidad de un trabajador de construcción civil que cuenta en su gran mayoría con trabajos de dos meses, como es lo que sucede en gran parte con los operarios, ayudantes y peones.

A ello se suma que, las empresas constructoras hacen uso indebido de esta situación al buscar generar puestos de trabajo eventuales para no pagar el aporte como empleadores que les corresponde a ESSALUD y, con ese accionar originar la total desprotección de los trabajadores de construcción civil.

Es así que, los trabajadores de construcción civil a nivel nacional consideran que este accionar es totalmente discriminatorio y desigual en sus derechos a la salud y a la protección social, pues sus trabajos son de alto riesgo y se encuentran totalmente abandonados por el Estado, al no contar con una salud de calidad, óptima y oportuna.

Dicha situación se suma que la poca o nada atención que reciben de ESSALUD es deficiente, pues al ser atendidos, algunos de ellos por lograr alcanzar mas de 3 meses, es burócrata e irregular, toda vez que, si son agendados para citas están son otorgadas con fechas muy tardías, originando que al momento de ser atendidos les indique que ya no cuentan con cobertura pues ya no se encuentran laborando.

Es por ello que, entendiendo la problemática que los aqueja, siendo el rubro construcción civil uno de suma importancia en el desarrollo del país, debido a la participación relevante que tienen en la ejecución de obras tanto públicas como privadas y, teniendo los mismos derechos que todo trabajador a una seguridad y protección

[1] https://lpderecho.pe/regimen-laboral-construccion-civil/

social, es que se propone la modificación del artículo 10 de la Ley 26790, modificada por Ley 31469.

La presente iniciativa legislativa, busca coadyuvar a regular la cobertura de salud de los trabajadores de construcción civil de una manera adecuada, oportuna y justa con la realidad laboral en la que se desenvuelven, pues tienen los mismos derechos, así como sus derechohabientes de recibir una atención en salud, al igual que otros trabajadores que si cuentan con una temporalidad laboral más segura.

Es importante señalar que, como antecedente de la propuesta legislativa que se formula, se ha considerado el proyecto de ley 1064/2016-CR, presentado el 13 de marzo de 2017, por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, mediante el cual se buscaba mejorar el acceso a prestaciones del Seguro Social de Salud.

Por último, la FEDERACION DE TRABAJADORES EN CONSTRUCCION CIVIL DEL PERU-FTCCP mediante CARTA Nº 399/FTCCP-2023 solicita que, en el caso de los trabajadores eventuales obreros del régimen especial laboral de construcción civil, se formule una iniciativa legislativa que modifique los artículos 10 y 11 de la Ley Nº 26790, a efecto de permitir que los trabajadores de la actividad de construcción civil, afiliados regulares de EsSalud, puedan acceder:

1. Hacer uso de uso de los servicios de dicha entidad, así como sus derechos habientes, a partir de su afiliación a EsSalud, sin esperar el aporte de tres meses consecutivos o cuatro alternos en el periodo de los últimos seis meses (carencia).

2. Tener derecho a la cobertura de la Seguridad Social en Salud (latencia), así como sus derechos habientes, por un periodo de 24 meses, siempre que contemos con dos meses de aporte, en los últimos tres años a la oportunidad de la contingencia (desempleo).

Por ello, es que, por todos los argumentos señalados, se ha considerado relevante y necesario formular el PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 10 y 11 DE LA LEY N° 26790, MODIFICADA POR LEY N° 31469, A FIN DE MEJORAR LA COBERTURA DE SALUD A FAVOR DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL.

A. Clasificación de los trabajadores de construcción civil

Dentro de la actividad de construcción se identifican 3 tipos de trabajadores:

a) Operarios: En esta clasificación están considerados los maquinistas que desempeñen funciones de operarios mezcladores, concreteros y wincheros. Asimismo, se encuentran los operarios a albañiles, carpinteros, fierreros, pintores, electricistas, gasfiteros, plomeros, almaceneros, choferes, mecánicos y demás trabajadores calificados con una especialidad en la rama[2].

b) Ayudantes u oficiales: Se encuentran incluidos los trabajadores que laboran como auxiliares del operario y que no han alcanzado la calificación plena en la especialidad.

[2] https://lpderecho.pe/regimen-laboral-construccion-civil/

A tal efecto, se considera como oficiales a los guardianes, tanto si prestan sus servicios a propietarios como a contratistas o subcontratistas de construcción civil[3].

c) Peones: Son los trabajadores no calificados, que son ocupados indistinta mente en diversas tareas de la industria, prestando sus labores con un nivel menor de responsabilidad en las tareas realizadas por carecer de calificación[4].

B. Situación laboral del Trabajador de Construcción Civil

Los trabajos que se relacionan con la construcción son variadas y temporales, pues dependen de la naturaleza de las obras y del modelo organizacional de las empresas que las ejecutan.

Es así que, los trabajadores de construcción civil se les aplica situaciones especiales o diferentes, las cuales se aplican en el ámbito internacional, tales como en la Clasificación Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU), dentro de la División 450, Categoría F, el cual considera diversas actividades como integrante del rubro de la construcción:

- Preparación del terreno y demolición de edificios
- La construcción de edificios en su totalidad, partes de edificios y obras de ingeniería civil, tales como carreteras, túneles, puentes, entre otros.
- Acondicionamiento de edificios
- Culminación de edificios
- Renta de equipos de construcción y demolición dotados de operarios, etc.

El régimen laboral de la construcción civil se encuentra regulado, en el Decreto Legislativo Nº 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada en la Construcción, en la Resolución Ministerial Nº 051-96-TR, el Decreto Supremo Nº 009-2016-TR, el Decreto Supremo Nº 008-2013-TR y la Resolución Ministerial Nº 146-2015-TR.

Adicionalmente, se les aplica acuerdos especiales que se establecen anualmente a través de los convenios colectivos por rama de actividad, las cuales son de alcance a todos los trabajadores de construcción civil.

Respecto a su contrato de trabajo, este tiene iguales características de un contrato entre privados, en cuanto a la parte forma, debiéndose detallar el mismo en el T-Registro el régimen del trabajador.

C. Características del régimen de construcción civil que genera una aplicación diferente en el marco de la seguridad y prestación social

La actividad de construcción civil tiene una peculiaridad en la ejecución de sus trabajos, debido a la necesidad de especialización, capacitación, habilitación, ubicación relativa y la temporalidad.

La característica de eventualidad o temporalidad del trabajador de construcción civil exige que el tratamiento y aplicación de normativa respecto a la cobertura de salud no

[3] https://lpderecho.pe/regimen-laboral-construccion-civil/
[4] https://lpderecho.pe/regimen-laboral-construccion-civil/

sea aplicada de manera regular, pues la relación laboral no es permanente, toda vez que, perdurará únicamente durante la ejecución de la obra o actividad de construcción.

Es por ello que, establecer la regla general consignada en el artículo 10, respecto a la necesidad de contar con tres meses de aportación consecutivos o con cuatro no consecutivos dentro de los seis meses calendario anteriores al mes en que se inició la contingencia, no genera una real protección y atención a favor del trabajador y sus derechos habientes, pues los jornales que ejecuta no son perennes ni estables, no logrando muchas veces una continuidad mayor a dos meses.

Asimismo, otra característica importante es que el lugar donde se efectúa la labor no es certero, pues no tienen un lugar perenne y permanente donde lleven a cabo los trabajos de construcción.

Es por ello que, el derecho a la seguridad social, específicamente respecto la cobertura de las prestaciones de ESSALUD, deben considerar las características especiales del régimen laboral del trabajador de construcción civil.

D. Remuneración, Beneficios y Otros

Los trabajadores de construcción civil perciben jornales básicos cuyos montos se establecen por negociaciones colectivas y que difieren de su situación de operarios, oficiales o peones.

Asimismo, los incrementos de los jornales se estipulan en acuerdos colectivos, mediante los cuales se otorga beneficios y mejoras para equiparar el trabajo esforzado que realizan, más allá de los que perciben por norma, como la CTS, vacaciones o compensación vacacional (récord trunco) y gratificaciones truncas, de ser el caso.

Es así que, dentro de dichas obligaciones se encuentra el seguro ESSALUD, seguro de riesgo, el cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo según las disposiciones específicas sobre la materia, otorgamiento de permisos con goce de haber por inscripción de nacimiento de hijo, fallecimiento de familiares directos y para atención médica, facilidades para capacitaciones en Sencico, contribución al Sencico, contribución de los trabajadores a favor de la FTCCP y aportaciones al Conafovicer, descuento y aporte por cuotas sindicales, entre otros[5].

D. Los trabajadores de construcción civil se encuentran en un riesgo constante

La construcción se considera una de las actividades productivas que mayores riesgos laborales presenta por sus características intrínsecas: trabajos en altura, exposición al ruido, a la intemperie, exposición constante a las condiciones climáticas y a los riesgos eléctricos, entre otros.

Es por ello que, conforme a la normativa sobre salud y seguridad en el trabajo, los trabajadores de construcción civil deben contar con implementos y herramientas que les permitan desarrollar sus capacidades y experiencias

[5] La construcción es una de las actividades productivas que mayores riesgos laborales presenta por sus características intrínsecas: trabajos en altura, exposición al ruido, a la intemperie, exposición constante a las condiciones climáticas y a los riesgos eléctricos, entre otros.

En nuestro país, se há incrementado de manera exponencial la actividad de la construcción civil; com el incremento de la recaudación fiscal, a razón de la venta especialmente de los minerales, que ha originado que los gobiernos de turno, ejecuten construcción de colegios, hospitales, carreteras, pistas y veredas, parques, canales de irrigación, obras de saneamiento, entre otros.

Asimismo, en el sector privado se viene produciendo el boom inmobiliario, construyéndose y poniendo en oferta cientos de viviendas y miles de departamentos en todo el país, además de otras ofertas inmobiliarias.

Sin embargo, es bueno indicar también, que en la actividad constructora aún persisten niveles de informalidad y con ello, altos niveles de inseguridad que afectan la calidad de la vida laboral. Algunos problemas que persisten en esta actividad son por ejemplo: la accidentalidad laboral, la mortalidad temprana, la inestabilidad laboral, la rotación continua del personal, la falta de reconocimiento a la productividad, la falta de motivación, la falta de planeación y el escaso presupuesto para la gestión de personal.

Es por ello que, la evaluación conlleva a señalar que los trabajadores se encuentran expuestos a riesgos altos, triviales, tolerables y moderados. De acuerdo a las investigaciones antes mencionadas se puede aseverar que, en cuanto al análisis de riesgo o determinación de grado de peligrosidad de las obras en construcción, en el Perú, se usa la Ley N° 29783 denominada "Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo", la norma G050 y la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR.

El peligro es una situación en la que se encuentra un trabajador con capacidad de sufrir lesiones o daños. El sistema de seguridad y salud tiene etapas, cuyo objetivo es anticipar, reconocer, evaluar y controlar los peligros a los cuales están sometidos los trabajadores. El sistema procura prevenir lesiones y enfermedades causadas por la condición de trabajo. Los peligros mecánicos son un conjunto de factores físicos que tienen el potencial de dar lugar a lesiones como cortes, contusiones, golpes, atrapamientos, etc. Se produce por la manipulación de materiales, maquinarias o dispositivos de elevación, en algunos casos puede producir la muerte. Los peligros eléctricos se presentan cuando hay una posibilidad de que el cuerpo humano haga contacto con corriente eléctrica conlleva a un peligro, puede ocasionar daños a la salud humana, incendios e incluso la muerte.

Los peligros físicos causan lesiones y en peor caso la muerte, generalmente es ocasionada por las actividades desarrolladas, puede ser originada por vibraciones o temperaturas extremas e inclusive ruido, lo cual puede ocasionar sordera, por la exposición del trabajador a microorganismos como bacterias o virus, la transmisión puede ser vía respiratoria, digestiva, sanguínea o por piel, por peligros ergonómicos cuando los trabajadores están realizando sus actividades y por el tipo de trabajo, hacen uso de movimientos corporales o posturas inadecuadas que podría ser perjudicial para su salud y peligros psicosociales son condiciones laborales intervinientes en el trabajo, estas condiciones pueden afectar el desempeño en la actividad; por lo que se hace necesario, la prevención de daños a la salud del trabajador.

Finalmente, no podemos dejar de remarcar con toda claridad que la seguridad es un asunto de suma importancia en la construcción civil, motivo por el cual se debe otorgar

un seguro social que le permita asegurar que, si sucede algún accidente o eventualidad, la atención en ESSALUD se eficiente, óptima y oportuna.

La seguridad laboral es fundamental a partir de la identificación y control de las causas de los accidentes de trabajo, ayudando a minimizarlos y contribuyendo a la seguridad total de los obreros; sin embargo, se estima que en el Perú, la gran mayoría de empresas, no cuentan con diagnóstico de riesgos, tampoco aplican de manera rigurosa un manual de seguridad laboral e industrial, en sus proyectos constructivos; la elaboración y sobre todo el cumplimiento tanto del diagnóstico así como del manual y planes de seguridad.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no acarrea ningún gasto al erario nacional, por el contrario, coadyuva a respetar el derecho intrínseco de la persona a una salud óptima, oportuna y de calidad, derecho que les asiste a los trabajadores de construcción civil, los cuales cuentan con los aportes que deben realizar los empleadores desde el momento de contar con una relación laboral, motivo por el cual no generaría gasto para la adecuación de la presente propuesta legislativa.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa no se contrapone con ninguna norma de nuestro ordenamiento legal, por el contrario, garantiza el derecho a la salud de los trabajadores de construcción civil.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa está vinculada en la Política de Estado Décimo Tercera Política que refiere al Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, mediante la cual el Estado se compromete 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, como es el caso de los trabajadores de construcción civil[6].

[6] 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/