Proyecto de Ley N°.6525/2023-CR

CONGRESO REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO UNIDAD Y DIALOGO PARLAMENTARIO

"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 DOCUMENTARIO
27 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:35

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE Y AMPLIA LA COBERTURA DE ESSALUD DENTRO DE LOS ALCANCES DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Los congresistas de la República, integrantes del grupo parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO,** por iniciativa del congresista **ESDRAS RICARDO MEDINA MINAYA,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución, en concordancia con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE Y AMPLIA LA COBERTURA DE ESSALUD DENTRO DE LOS ALCANCES DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo Único. – Modificación del artículo, N.° 4, los literales "f; h; l; m; n; o" de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)

Se modifica el artículo N.° 4, numeral 4.1. los literales "**"f; h; l; m; n; o"** de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)en los términos siguientes:

"Artículo 4.- ámbito de Aplicación

4.1 El ámbito de aplicación del ESSALUD comprende:

a) Los trabajadores que realizan actividades dependientes y sus derechohabientes.
b) Los trabajadores que realizan actividades independientes y sus derechohabientes.
c) Los trabajadores del campo y del mar y sus derechohabientes.
d) Las poblaciones afectadas por siniestros o catástrofes.
e) Los pensionistas y sus derechohabientes.

f) Las personas con discapacidad física y mental **y sus derechohabientes**

g) Las personas que carecen de ingresos.

h) Las personas que se afilien voluntariamente **y sus derechohabientes**

i) Las personas que sufren pena privativa de la libertad.

j) Los trabajadores que prestan servicio al Estado en el extranjero.

k) Los extranjeros que ingresan al país en calidad de turistas.

l) Las personas que prestan servicios voluntarios no remunerados a favor de la comunidad, incluyendo a quienes integran organizaciones sociales que brindan apoyo a la población de escasos recursos **y sus derechohabientes.**

m) Los escolares, universitarios y estudiantes de institutos superiores no universitarios **y sus derechohabientes.**

n) Las personas dedicadas exclusivamente a las tareas de su hogar **y sus derechohabientes.**

o) Los artistas **y sus derechohabientes.**

p) Otras que pueden ser comprendidas.

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. - Adecuación del Reglamento y demás conexas.

Después de 30 días calendario de entrada en vigencia de la presente Ley, el Decreto Supremo N° 002-99-TR, Reglamento de la Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD); Ley 26790 Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y demás leyes conexas, serán adecuadas a la presente norma, siendo responsabilidad del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

Lima, 20 de noviembre de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 10:36:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 10:20:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 10:37:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2023 09:01:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2023 11:09:55-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6525/2023-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

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El concepto de Seguridad Social ha experimentado una evolución significativa a lo largo del tiempo, adquiriendo creciente relevancia e interés en la sociedad. Sin embargo, en el contexto específico de nuestro país, se observa un limitado avance en el desarrollo de la Seguridad Social como entidad jurídica autónoma.

En este contexto, se hace necesario realizar un análisis exhaustivo de la situación actual de la Seguridad Social en el marco legislativo peruano siendo necesario implementar medidas que promuevan su consolidación, capaz de adaptarse a las demandas cambiantes de la sociedad y garantizar un adecuado resguardo de los derechos sociales.

En cuanto a la definición de Seguridad Social, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta se refiere a la protección que la sociedad brinda a los individuos para asegurar su acceso a la asistencia médica y a un ingreso fijo en situaciones como vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad, pérdida del sostén de familia, entre otros.

Este respaldo se lleva a cabo mediante un sistema basado en cotizaciones e impuestos, con el Estado como responsable de suministrar servicios primarios que resguarden la dignidad de los ciudadanos y los protejan ante riesgos futuros.

En el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social es considerado un derecho humano inalienable, como lo establecen la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos documentos subrayan la importancia de garantizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales esenciales para la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad.

En concordancia con estas normativas, la seguridad social desempeña un papel significativo en la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social.

Asimismo, se asegura que todos los habitantes tengan acceso a una vida digna sin discriminación, proporcionando protección contra la falta de ingresos derivada de la ausencia de trabajo por motivos de enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o fallecimiento de un familiar, así como contra los gastos excesivos relacionados con la atención de la salud.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia N.° 1429-2002-HC/TC5, reconoce **el derecho a la salud como la conservación y el restablecimiento de ese estado, con una dimensión tanto reaccional como prestacional**. Este enfoque destaca la importancia de garantizar la salud como un derecho que implica tanto la abstención de afectarlo como la realización de acciones prestacionales para su satisfacción.

Por lo expuesto, es esencial impulsar la consolidación de la Seguridad Social como un pilar jurídico sólido en el contexto legislativo peruano, adoptando principios claros y una estructura definida. Esto permitirá no solo responder eficazmente a las necesidades cambiantes de la sociedad, sino también garantizar la protección y promoción de los derechos sociales de los ciudadanos y sus derechohabientes.

1. DE LA COBERTURA LIMITADA Y DESAFÍOS EN SALUD DE LOS DERECHOHABIENTES:

Aunque se han registrado ciertos avances en materia de salud en nuestro país, la falta de una cobertura universal sigue siendo una preocupación importante.
En el año 2020 a inicios de la pandemia, se revelo que, de los más de 26 millones de peruanos con seguro de salud, solo 6 millones tienen acceso al Seguro Social de Salud (ESSALUD). Esta limitación en el acceso plantea interrogantes sobre la eficacia y alcance del sistema de seguridad social en salud, evidenciando la necesidad de revisar y mejorar los mecanismos de afiliación.

La Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud (Ley 26790) establece en su artículo tercero quiénes son considerados asegurados en el Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud. Además de los afiliados regulares, se introduce el

concepto de "derechohabiente" como aquellos familiares directos del trabajador, pensionista u otro afiliado regular.

La figura del derechohabiente, según la ley, comprende al cónyuge o concubino mencionado en el Artículo 326 del Código Civil, así como a los hijos menores de edad o mayores incapacitados de forma total y permanente para el trabajo, siempre que no sean afiliados obligatorios. La cobertura de los hijos comienza desde la concepción, destacando la importancia de la atención a la madre gestante.

La Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD) establece como objetivo primordial brindar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes. Esta cobertura se extiende a través de la provisión de prestaciones integrales que abarcan desde la prevención y promoción hasta la recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas y sociales, así como otros seguros de riesgos humanos.

La situación actual de la salud en nuestro país revela desafíos significativos, y la limitada cobertura de la seguridad social es un aspecto central de preocupación. La Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y la Ley de Creación del ESSALUD establecen bases legales para la inclusión de derechohabientes, reconociendo la importancia de brindar cobertura a todos en igualdad de condiciones. No obstante, se requiere una revisión continua y posiblemente una reforma para garantizar una cobertura más amplia y efectiva, superando las barreras actuales y asegurando el acceso equitativo a servicios de salud para toda la población.

2. SOBRE LAS LIMITACIONES EN EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOHABIENTES EN LA LEY DE CREACIÓN DEL SALUD (ESSALUD):

La limitación en el reconocimiento de ciertos derechohabientes en el ámbito de aplicación de la Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD) plantea interrogantes sobre la coherencia y la equidad del marco normativo vigente. A pesar de que tanto la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud como la Ley de

Creación del Seguro Social de Salud ESSALUD reconocen la importancia de brindar cobertura a los familiares cercanos de los afiliados, existen restricciones que podrían afectar la efectividad y el equilibrio del sistema específicamente en los derechohabientes.

A continuación, se presentan algunas consideraciones:

1. **Principio de Universalidad y Equidad:** La universalidad significa que todos los seres humanos tienen los mismos derechos humanos simplemente por su condición de ser humanos, independientemente de donde vivan y quienes sean, así como de su situación o características particulares. [1]En ese contexto, la limitada cobertura de la seguridad social específicamente los afiliados y derechohabientes de ESSALUD, revela desafíos importantes en la búsqueda de la universalidad y equidad en el acceso a los servicios de salud. El principio de universalidad implica que todos los ciudadanos deben tener acceso a la protección social, sin discriminación.
2. **Reconocimiento de Derechohabientes:** A pesar de que la Ley de Creación del Seguro Social de Salud ESSALUD reconoce a ciertos derechohabientes, se observa una omisión respecto a la inclusión de otros, como es el caso de los artistas y las personas con discapacidad física o mental, quienes no se les ha considerado a sus el cónyuge o el concubino a que se refiere el Art. 326, del Código Civil, así como los hijos menores de edad o mayores incapacitados como derechohabientes.

II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

En consecuencia, la limitación en el reconocimiento de ciertos derechohabientes en el ámbito de aplicación de la Ley de Creación del Seguro Social de Salud ESSALUD plantea la necesidad de una revisión integral y posiblemente una reforma.

Por lo que, la presente propuesta legislativa plantea que la modificación del artículo 4,

[1] https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-cultural-rights/universality-cultural-rights

del numeral 4.1.de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD) es crucial para fortalecer y ampliar la cobertura en ESSALUD, alineándolo con los principios de universalidad, equidad y justicia social. Este proyecto de ley representa un paso significativo hacia la consolidación de un sistema de seguridad social más inclusivo y adaptado a las realidades contemporáneas.

El objetivo de este proyecto de ley es modificas el artículo 4, del numeral 4.1. Ámbito de aplicación, de la Ley 27056 Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), como se observa en el siguiente cuadro comparativo.

LEY 27056 LEY DE CREACION DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD)	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 4. Ámbito de Aplicación 4.1 El ámbito de aplicación del ESSALUD comprende: a) Los trabajadores que realizan actividades dependientes y sus derechohabientes. b) Los trabajadores que realizan actividades independientes y sus derechohabientes. c) Los trabajadores del campo y del mar y sus derechohabientes. d) Las poblaciones afectadas por siniestros o catástrofes. e) Los pensionistas y sus derechohabientes. f) Las personas con discapacidad física y mental. g) Las personas que carecen de ingresos.	**"Artículo 4.- ámbito de Aplicación** 4.1 El ámbito de aplicación del ESSALUD comprende: a) Los trabajadores que realizan actividades dependientes y sus derechohabientes, ***así como los hijos mayores a 18 años de edad solteros que estén cursando con éxito estudios superiores.*** b) Los trabajadores que realizan actividades independientes y sus derechohabientes. c) Los trabajadores del campo y del mar y sus derechohabientes. d) Las poblaciones afectadas por siniestros o catástrofes. e) Los pensionistas y sus derechohabientes.

LEY 27056 LEY DE CREACION DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD)	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
h) Las personas que se afilien voluntariamente. i) Las personas que sufren pena privativa de la libertad. j) Los trabajadores que prestan servicio al Estado en extranjero. k) Los extranjeros que ingresan al país en calidad de turistas. l) Las personas que prestan servicios voluntarios no remunerados a favor de la comunidad, incluyendo a quienes integran organizaciones sociales que brindan apoyo a población de escasos recursos. m) Los escolares, universitarios y estudiantes de institutos superiores no universitarios. n) Las personas dedicadas exclusivamente a las tareas de su hogar. o) Los artistas. p) Otras que pueden ser comprendidas. (...)	f) Las personas con discapacidad física y mental ***y sus derechohabientes*** g) Las personas que carecen de ingresos. h) Las personas que se afilien voluntariamente ***y sus derechohabientes*** i) Las personas que sufren pena privativa de la libertad. j) Los trabajadores que prestan servicio al Estado en el extranjero. k) Los extranjeros que ingresan al país en calidad de turistas. l) Las personas que prestan servicios voluntarios no remunerados a favor de la comunidad, incluyendo a quienes integran organizaciones sociales que brindan apoyo a la población de escasos recursos ***y sus derechohabientes.*** m) Los escolares, universitarios y estudiantes de institutos superiores no universitarios ***y sus derechohabientes.*** n) Las personas dedicadas exclusivamente a las tareas de su hogar ***y sus derechohabientes.*** o) Los artistas ***y sus derechohabientes.*** p) Otras que pueden ser comprendidas. (...)

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

> "Articulo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma
>
> 9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.
>
> 9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
>
> 9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental."

En este contexto, es relevante señalar que la presente propuesta legislativa no asigna costos adicionales al erario nacional. Por el contrario, se erige como una iniciativa que conlleva beneficios significativos para los ciudadanos peruanos que forman parte del ámbito de aplicación de la Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD). Su principal objetivo radica en proporcionar una cobertura equitativa a los derechohabientes de dicha ley.

Es crucial destacar las ventajas adicionales de la propuesta, las cuales abarcan tanto al cónyuge o concubino según lo definido en el Artículo 326 del Código Civil, como a los hijos menores de edad o mayores incapacitados de manera total y permanente para el trabajo. Estos beneficiarios, que no han sido considerados como derechohabientes en la legislación actual que se busca modificar, constituyen una extensión necesaria para garantizar la equidad y la amplitud de la cobertura. La inclusión de estos beneficiarios refuerza la pertinencia de la iniciativa legislativa, al alinearse de manera precisa con los principios y criterios establecidos en el marco normativo previamente mencionado.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

"Articulo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como

leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental."

En este contexto, es relevante señalar que la presente propuesta legislativa no impone costos adicionales al erario nacional. Por el contrario, se erige como una iniciativa que conlleva beneficios significativos para los ciudadanos peruanos que forman parte del ámbito de aplicación de la Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD). Su principal objetivo radica en proporcionar una cobertura equitativa a los derechohabientes de dicha ley.

Es crucial destacar las ventajas adicionales de la propuesta, las cuales abarcan tanto al cónyuge o concubino según lo definido en el Artículo 326 del Código Civil, como a los hijos menores de edad o mayores incapacitados de manera total y permanente para el trabajo. Estos beneficiarios, que no han sido considerados como derechohabientes en la legislación actual que se busca modificar, constituyen una extensión necesaria para garantizar la equidad y la amplitud de la cobertura. La inclusión de estos beneficiarios refuerza la pertinencia de la iniciativa legislativa, al alinearse de manera precisa con los principios y criterios establecidos en el marco normativo previamente mencionado.

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

La presente propuesta legislativa no vulnera la Constitución, ni el ordenamiento jurídico vigente, por el contrario, fortalecerá un marco jurídico a favor de los derechohabientes que no han sido considerados en el ámbito de aplicación de la Ley 27056 Ley de Creación de la Seguridad Social de Salud ESSALUD, en cuanto a la salud y bienestar de todos los peruanos.

VI. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se relaciona con las políticas de Estado 12 "Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte" y 13 "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social" del Acuerdo Nacional.