



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6457/2023-CR, QUE MODIFICA LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:



Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el proyecto de ley 6457/2023-CR, presentado por el congresista Wilson Rusbel Quispe Mamani, del grupo parlamentario Perú Libre, que propone modificar la ley 26790 Ley de Modernización de la Seguridad Social.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su tercera sesión extraordinaria, efectuada el 13 de febrero de 2024, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** con **TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el proyecto 6457/2023-CR, que propone modificar la Ley 26790, Ley de modernización de la seguridad social en salud, con el voto favorable de los congresistas **Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Agüero Gutiérrez, Quito Sarmiento, Doroteo Carbajo y Coayla Juárez**. Votaron en contra los congresistas **Bazán Narro, Ramírez García, Alva Prieto, Acuña Peralta y Herrera Medina**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley 6457/2023-CR fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 17 de noviembre del 2023, siendo recibido en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el mismo día como segunda comisión para su estudio y dictamen; siendo la primera la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

La CTSS revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad del proyecto en mención que, al ser calificado positivamente, fue admitido por esta comisión para su estudio y dictamen.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto 6457/2023-CR contiene dos artículos, donde precisan la modificación del literal b) del artículo 6 la ley 26790 Ley de Modernización de la



Seguridad Social, en el sentido de reducir de 4 a 1% el aporte de los pensionistas.

III. MARCO NORMATIVO

Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma.
- Ley 26842, Ley General de Salud.
- Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud.
- Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Ley N° 19990, Ley de creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)
- Ley N° 27617 Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Normas Internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos artículos 2 y 7, donde establece que toda persona tiene igual da de derechos y libertades, sin distinción alguna.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

IV. SOLICITUDES DE OPINIÓN

Opiniones solicitadas

Entidad consultada	N° de Oficio Solicitando opinión	Fecha
ESSALUD	OFICIO N°0516-2023-2024/CTSS-CR	21/11/23
Oficina de Normalización Previsional – ONP	OFICIO N°0517-2023-2024/CTSS-CR	21/11/23
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO N°0518-2023-2024/CTSS-CR	21/11/23
Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú	OFICIO N°0519-2023-2024/CTSS-CR	21/11/23
Sindicato Nacional de Jubilados y pensionistas del Perú	OFICIO N°0520-2023-2024/CTSS-CR	21/11/23



Al momento de elaboración del presente dictamen, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social no ha recibido respuesta por parte de las instituciones consultadas. Sin embargo, no se impide de utilizar información de otras fuentes oficiales para el análisis correspondiente.

V. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

El Proyecto de Ley Materia del presente dictamen propone modificar el literal b) del artículo 6 de la ley 26790 Ley de la modernización de la Seguridad Social en Salud. El alcance de la norma es precisa: reducir de 4 a 1% el aporte de los pensionistas de EsSalud.

En este sentido, la CTSS estima necesario en primer lugar establecer el soporte constitucional que podría justificar tal propuesta modificatoria. En ese sentido, es necesario identificar cual es el problema que se pretende atacar.

De una primera exploración de la propuesta legislativa objeto de estudio, la CTSS percibe que los pensionistas actuales aportan a EsSalud el 4% de su pensión, a pesar que sus pensiones, en ninguno de los casos supera una remuneración mínima vital. En consecuencia, lo que encuentra la CTSS de la inspiración del Proyecto de ley objeto de estudio, es que existe una vulneración de distintos derechos de los pensionistas, constitucionalmente reconocidos entre los cuales sitúan los siguientes:

En primer lugar tenemos el artículo 7 de la Constitución Política del Perú que señala *"Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad."*

Una primera aproximación del derecho a la salud que entendemos e la constitución, nos lleva a entenderla desde un punto de vista holístico, es decir, más allá del concepto de salud definido como la ausencia de enfermedad y relacionado con un estado de bienestar, tanto físico, mental, emocional, espiritual y social. Entones, siendo que el ser humano es como una entidad formada por varias partes y considera que, solo si todas ellas se encuentran sanas, sería contraproducente entender que una persona que recibe una pensión por debajo del mínimo vital puedan tener derecho a la salud; pero más contraproducente será entender que tenga que pagar el 4% de lo que le permite "sobrevivir" para tener acceso al derecho a la salud.

Entonces, el artículo 7 corresponde a un goce a salud integral para la persona. Esto se complementa con el artículo 10 que señala: *"El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su*



protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida".

Lo que hace el artículo 10, es completar el derecho a la salud establecido en el artículo 7, señalando además que la "seguridad social" coadyuva a la salud y además a la "elevación de la calidad de vida" del ser humano. Es así que desde esta perspectiva, una persona está completamente sana cuando no padece ninguna enfermedad, tiene una condición física óptima y eleva constantemente su calidad de vida.

Siguiendo con el análisis, la CTSS encuentra necesario revisar si se puede considerar "igualdad de oportunidad" al hecho que un pensionista tenga que aportar el 4% de un monto irrisorio que recibe como pensión, bajo el principio de igualdad frente a los trabajadores que aportan el 9%. Si bien es cierto que existe una diferencia en los porcentajes de aporte, el principio de igualdad incide en el concepto popular de que "todos tienen que aportar al Seguro social, aunque sea en una pequeña proporción".

Sobre la igualdad de oportunidades, el Tribunal Constitucional ha precisado, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, respecto del derecho a la igualdad, que: *"Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable"*¹.

Entonces, si nos situamos en el principio de "igualdad en la ley" el Legislador tendría que esgrimir fundamento suficiente y razonable para disponer una modificación de aporte de los pensionistas en comparación al aporte de los trabajadores.

Es así que la CTSS puede señalar, en principio, que el derecho a gozar una salud en un sentido holístico se vuelve en un primer fundamento suficiente y razonable para entender una modificación de la norma correspondiente a favor de procurar una "verdadera igualdad ante la ley".

Asimismo, la CTSS considera continuar el análisis para establecer mayores fundamentos técnicos en los puntos siguientes.

¹ EXP. N.º 02861-2010-PA/TC LIMA TURISMO CIVA S.A.C. En FUNDAMENTOS *Precisión del petitorio de la demanda. El principio-derecho a la igualdad. Numeral 3. Extraído de:* <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02861-2010-AA.html>



El Sistema Nacional de Pensiones

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) fue creado por el Decreto Ley N°19990, y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) desde el 1 de junio de 1994; sigue un sistema de reparto, el cual tiene como principal característica la solidaridad intergeneracional mediante el otorgamiento de pensiones a los actuales pensionistas, que son financiadas con la recaudación de los aportes de los afiliados activos. Es decir, el sistema de reparto se organiza sobre la base de un aporte obligatorio, realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender pensiones y jubilaciones de trabajadores retirados. El SNP está diseñado para que, parte del financiamiento del pago a todos los pensionistas actuales (planilla de pensiones), se dé a través del pago de las aportaciones de los trabajadores actuales (recaudación mensual). En este sistema, los trabajadores de hoy pagan las pensiones de los pensionistas de hoy.

Las características del sistema son las siguientes:

- Tasa de aporte: Desde 1998 en adelante el aporte del trabajador es 13%.
- Edad de jubilación: Luego de la Ley N° 26504 la edad de jubilación para mujeres y varones es 65 años
- Años de aporte: En 2021, a través de la Ley N° 31301, se aprobó que los afiliados del SNP tienen derecho a acceder a una pensión de jubilación proporcional especial los que tengan como mínimo 65 años de edad y cumplan con acreditar por lo menos 10 años de aportes y no lleguen a 15 años de aportes tienen derecho a una pensión de S/250 y si tienen más de 15 años de aportes tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta S/350.
- Remuneración de referencia: 60 remuneraciones.
- Tasa de reemplazo: Desde la aprobación de la Ley N° 30970 se modificó la tasa de reemplazo, y su valor de largo plazo se sitúa en 35% por 20 años de aportes.
- Topes a las pensiones: a la fecha, los pensionistas al SNP tienen un tope de pensión de jubilación de S/ 893.
- Pensión mínima: desde el año 2019 es de S/ 500.

El SNP no ha sido muy generoso con los pensionistas adscritos a este sistema, ya que las pensiones que reciben los jubilados mayores de 65 años oscilan entre 500 y 893 soles y se mantiene por debajo de, por ejemplo, una Remuneración Mínima Vital.

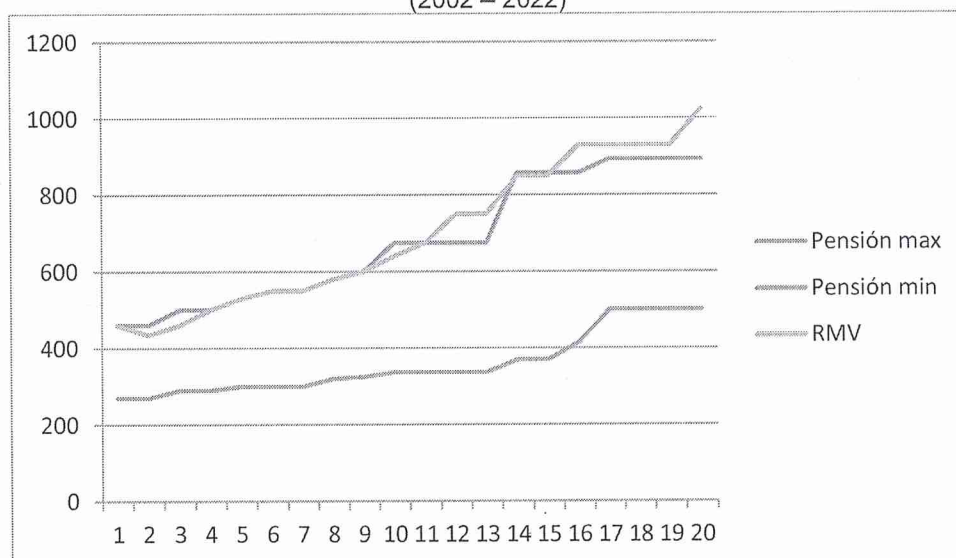
Los procedimientos para obtener una pensión mediante prueba de años de aportación son largos y frustrantes.



Asimismo, tenemos otras formas de prestación que reciben los derechohabientes o aquellos pensionistas con grados de invalidez, estos beneficiarios reciben montos menores a los 500 soles llegando en ciertos casos a ubicarse en rangos de 25 a 99 soles.

Estas condiciones son históricas, si realizamos una estimación de lo que perciben tanto los pensionistas de monto máximo como los de monto mínimo de los últimos 20 años y las comparamos con la RMV, podemos tener la figura de la brecha existente.

ESTIMADO DE INCREMENTO DE RMV Y PENSIONES
(2002 – 2022)



Estimación tomando como referencia: Defensoría del Pueblo Reporte 2003/ MEF: Los sistemas de pensiones en el Perú 2006/ ONP Informe 2016. BCRP Reporte 2022.
Elaboración Propia

En el gráfico podemos observar que existe correlación entre el incremento de la RMV y las pensiones. También podemos observar que al menos los últimos 20 años las pensiones han sido menores a la RMV. Otra conclusión que podemos extraer del gráfico es que la pensión mínima siempre ha sido marginal respecto a los incrementos de la RMV. Finalmente, podemos observar que, en el gráfico se muestra un incremento mayor de la RMV mientras que se viene estancando el incremento de la pensión máxima y mínima.

En relación con lo anterior, es necesario evidenciar que las pensiones los últimos 20 años no fueron consideradas como montos que puedan ser pensados para llevar un fin de vida en calidad, esto se vuelve más dramático cuando observamos que la pensión mínima actualmente se encuentra por debajo de la mitad de la RMV, es decir 500 soles.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6457/2023-CR, QUE MODIFICA LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

En consecuencia, la CTSS ha evidenciado de la data expuesta, que la pensión mínima continuará una tendencia marginal de crecimiento, en comparación con la RMV, por lo que corresponde tomar previsiones necesarias respecto a todo lo que puede implicar reducción de ingresos para los pensionistas, esto puede incluir la reducción del pago del 4% de sus pensiones.

VI. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa, a diferencia de lo estimado en el proyecto de ley objeto de estudio si genera gasto al Tesoro Público, ya que, si bien el impacto en la reducción del aporte de los pensionistas al seguro social implica un presupuesto de EsSalud, la reducción de ingresos en EsSalud implica indirectamente la posible transferencia de fondos por parte del Estado para subsanar la reducción de fondos.

Sin embargo es necesario estimar de qué monto se trata una reducción de 4 a 1% de aporte por parte de los pensionistas.

Para ello, la CTSS tomará el cuadro suscrito por la propuesta de ley objeto de estudio en su exposición de motivos.

Rango de pensiones y número de pensionistas de la ONP

	RANGO DE PENSION	DL 19990	DL 18846	DL 20530	LEY 30003	TOTALES	TOTALES %
1	MONTO MENOR A S/. 500	246,524	13,401	1,565	4,310	265,800	37
2	MAYOR IGUAL A S/. 500 Y MENOR A S/. 600	254,607	952	420	376	259,355	35
3	MAYOR IGUAL A S/. 600 Y MENOR A S/. 700	30,448	851	477	2,669	34,445	5
4	MAYOR IGUAL A S/. 700 Y MENOR A S/800	22,280	381	878		23,539	3
5	MAYOR IGUAL A S/. 800 Y MENOR A S/ 900	97,161	336	1,921		99,418	14

Fuente: Table: Centro Lider - Source: ONP - Get the data - Created with datawrapper



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6457/2023-CR, QUE MODIFICA LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Del gráfico anterior podemos extraer un estimado de aportes y presupuesto diferencial que existe a causa de la medida propuesta:

Total pens.	Pensión Aprox	Meses	Total pensión	4%	1%
265,800	300	12	79,740,000	3,189,600	797,400
256,355	550	12	140,995,250	5,639,810	1,409,953
34,445	650	12	22,389,250	895,570	223,893
23,539	750	12	17,654,250	706,170	176,543
99,418	850	12	84,505,300	3,380,212	845,053
679,557			345,284,050	13,811,362	3,452,841

DIFERENCIAL DE APORTES:

10,358,522

Del cuadro podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. El total acumulado por aportes del 4% de los pensionistas es de aproximadamente 13 millones 800mil
2. El total acumulado por aportes del 1% de los pensionistas es de aproximadamente 3 millones 400mil
3. La cantidad total que dejaría de percibir EsSalud por una reducción en aportes sería de aproximadamente 10 millones de soles al año.

Sin embargo, es necesario también hacer referencia a ciertos datos que el mismo cuadro expone:

1. Son 679mil los pensionistas que viven situaciones precarias, los cuales mitigaran los niveles de precariedad en los cuales sobreviven.
2. 265mil trabajadores recibirán una pensión completa aunque mínima de aproximadamente 300 soles.
3. Es evidente que los 10 millones no transferidos a EsSalud servirán para el cuidado de la salud de los pensionistas, esto desde un punto de vista holístico.

VII. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley se encuentra alineado al Segundo Eje Temático sobre: Equidad y Justicia Social, enmarcada en la Décimo Cuarta Política de Estado respecto al Acceso al empleo pleno, digno y productivo, con este objetivo el Estado: "...(o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar..."



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6457/2023-CR, QUE MODIFICA LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Asimismo, la iniciativa legislativa está alineada Objetivo II del Acuerdo Nacional, "Equidad y Justicia Social; y a la Décima Tercera Política de Estado "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social" 4.2. Relación con la Agenda Legislativa La presente iniciativa legislativa está vinculada con el objetivo II de la Agenda Legislativa, "equidad y justicia social" mediante la política de estado que busca el "acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social".

VIII. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se ubica dentro del marco constitucional señalado en los artículos 7 y 10 de la Constitución Política del Perú, D.L. N° 19990, Sistema Nacional de Pensiones, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, Ley 26790, de aprobarse, la presente iniciativa legislativa y su posterior vigencia, establece la verdadera política de justicia para los jubilados que trabajaron más 35 años en la mayoría generando riqueza y cultura para el país.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto de ley 6457/2023-CR con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Artículo 1. Modificación del literal b) del artículo 6 de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud

Se modifica el literal b) del artículo 6 de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, en los siguientes términos:

"Artículo 6.- APORTES

Los aportes por afiliación al Seguro Social de Salud son de carácter mensual y se establecen de la siguiente forma:

[...]



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6457/2023-CR, QUE MODIFICA LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

b) Afiliados regulares pensionistas:

El aporte de los pensionistas es de 1% de la pensión. Es de cargo del pensionista, siendo responsabilidad de la entidad empleadora la retención, declaración y pago a ESSALUD, en los plazos establecidos en la normatividad vigente."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecua la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles a partir de su aprobación.

Salvo mejor parecer
Dese cuenta
Sala de Comisión

Lima, 13 de febrero de



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 10:41:29-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 17:12:39-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 17:16:40-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/02/2024 11:27:01-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:47:10-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 16:43:24-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 18:00:43-0500

Contacto: 01 3117777 (7816/7817)

Psj. Simón Rodríguez 615– Oficina N° 306

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.pe
Enviado el: miércoles, 28 de febrero de 2024 12:48
Para: Fernando Augusto Bravo Alarcón
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 6652155cff8928933188d81043ed8f7f.pdf

[Solicitante]: fbravo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Se remite dictamen recaído en el proyecto 6457/2023-CR que fue aprobado por Mayoría y con texto sustitutorio por la Comisión de Trabajo en su tercera sesión extraordinaria, efectuada el 13 de febrero de 2024. En la misma se acordó la dispensa de la aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

[Fecha]: 2024-02-28 12:48:02

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.