PL 695/2021-CR
Y OTROS

- ECONOMÍA.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
11 ABR. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora:

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 11 de abril de 2025

OFICIO Nº 108 **-2025 –PR**

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para efectuar detracción de los aportes que correspondan al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y los aportes previsionales de los empleados del sector público. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley cuenta con la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *La presente ley tiene por objeto agilizar de forma permanente los pagos efectivos de los aportes mensuales de los trabajadores del sector público, correspondientes al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del Seguro Social de Salud (ESSALUD), al Sistema Nacional de Pensiones y al Sistema Privado de Pensiones.*
>
> ***Artículo 2. Alcance de la Ley***
> *La presente ley se aplica a todas las entidades a que se refiere el artículo 5 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.*
>
> ***Artículo 3. Detracciones sobre los aportes regulares***
> *3.1. El empleador genera la planilla mensual de pago (PLAME) y la envía a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), de acuerdo con el cronograma de obligaciones mensuales dispuesto para tal efecto, conforme lo establecen las normas especiales sobre la materia.*
> *3.2. Una vez realizado el procedimiento establecido en el párrafo 3.1 por las entidades a que se refiere el artículo 2, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), efectúa de forma mensual las detracciones que correspondan a los tres regímenes que establece la presente ley, correspondientes al aporte obligatorio para el ESSALUD, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), respecto a todos los trabajadores dependientes de las entidades públicas que se encuentran bajo el alcance de la presente ley.*
>
> ***Artículo 4. Detracciones sobre los aportes acogidos a regímenes de sinceramiento de deudas o reprogramación de pagos***
> *4.1. El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y del SIAF, efectúa las detracciones que correspondan a los pagos de las cuotas fraccionadas del Régimen de Sinceramiento de Deudas por Aportaciones al ESSALUD y a la ONP y del Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales al Fondo de*

1 Sobre la base del Informe N° 0265-2025-EF/50.04 e Informe N° 000078-2025-MTPE/4/8-JHL.

Pensiones (REPRO-AFP), establecidos mediante el Decreto Legislativo 1275, y los que se pudieran establecer a futuro mediante las disposiciones legales correspondientes.
4.2. Cuando el monto de las cuotas se encuentre conciliado y reconocido por las entidades, el Ministerio de Economía y Finanzas realiza la detracción directamente de la partida presupuestaria asignada para el pago de las referidas deudas, conforme a los lineamientos que, para tal efecto, se establecen en el reglamento de la presente ley.

Artículo 5. Transferencia directa de las detracciones al ESSALUD, a la ONP y a la AFP
Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y del SIAF, para realizar la transferencia mensual de las detracciones referidas en los artículos 3 y 4 a las entidades a cargo de los tres regímenes que establece la presente ley correspondientes al ESSALUD, la ONP y la AFP.

Artículo 6. Responsabilidad
6.1 El Ministerio de Economía y Finanzas es competente y responsable de aplicar la presente ley, de tal manera que se logre la oportuna detracción y transferencia de los aportes de los trabajadores estatales en las entidades a cargo de los tres regímenes detallados en el artículo 1.
6.2. La obligación de realizar la referida transferencia es exigible con la declaración que realice la entidad mencionada en el artículo 2 en la planilla mensual de pagos (PLAME) y en AFPnet, según corresponda.
6.3. Las obligaciones del Ministerio de Economía y Finanzas establecidas en la presente ley tienen prioridad sobre cualquier otra obligación financiera del Estado.
6.4. La Contraloría General de la República supervisa el cumplimiento de la presente ley conforme a sus competencias.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación
El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación de los artículos 37 y 53 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Se incorpora el tercer párrafo al artículo 37 y el quinto párrafo al artículo 53 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con los textos siguientes:

> *"**Artículo 37. RÉGIMEN LABORAL***
> *[...]*
> *Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los trabajadores de las municipalidades son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas.*
>
> ***Artículo 53. PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES***
> *[...]*
> *Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los trabajadores de las municipalidades son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas".*

SEGUNDA. Modificación de los artículos 32 y 44 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Se incorpora el tercer párrafo al artículo 32 y el quinto párrafo al artículo 44 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con los textos siguientes:

*"**Artículo 32. Gestión regional***
[...]
Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los trabajadores de los gobiernos regionales son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 44. Régimen laboral
[...]
Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los trabajadores de los gobiernos regionales son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas".

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que la Autógrafa de Ley propone, entre otros, que a través de la Dirección General de Presupuesto Público y del SIAF, se efectúe las detracciones y transferencia de estas, sobre los aportes regulares y aportes acogidos a regímenes de sinceramiento de deudas al ESSALUD a la ONP y AFP de los empleados del sector público.

   Sobre ello, se debe precisar que el artículo 5 del Decreto Legislativo Nº 1440, establece que la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que ejerce la máxima autoridad técnico - normativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, teniendo entre sus funciones, lo siguiente:

   1. Programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario.
   2. Elaborar el anteproyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público y de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público.
   3. Emitir las directivas y normas complementarias pertinentes.
   4. Promover el perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria y la mejora de las capacidades y competencias en la gestión presupuestaria
   5. Emitir opinión autorizada en materia presupuestaria de manera exclusiva y excluyente en el Sector Público.

   En ese sentido, como se observa no se encuentra entre las funciones de la Dirección General de Presupuesto Público la implementación de mecanismos para la ejecución del pago de obligaciones que contraen las entidades del Sector Público, así como tampoco la de autorizar, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP), las operaciones de pagaduría con cargo a los fondos públicos que administra y registran las entidades del sector público.

   Además, en el referido Decreto Legislativo se establecen 4 etapas de la ejecución del gasto: certificado, compromiso, devengado y pago, siendo el pliego el responsable de la ejecución del gasto en todas sus etapas. En esa línea se debe señalar que las detracciones y transferencias constituyen actos derivados de un gasto aprobado y

comprometido por la Entidad, no siendo regulado por el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Por lo tanto, no corresponde a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas efectuar las detracciones sobre los aportes acogidos a regímenes de sinceramiento de deudas o reprogramación de pagos ni efectuar las transferencias de las mismas a ESSALUD, ONP y AFP, cuya responsabilidad es de la Entidad.

3. Es importante precisar que según lo establecido por el artículo 77 de la Constitución Política del Perú[2], es el Congreso de la República que mediante una Ley aprueba el Presupuesto Anual del Sector Público. Por tanto, es por una Ley del Congreso de la República que se aprueban las asignaciones de recursos a las entidades del Sector Público.

En ese sentido, el Presupuesto del Sector Público para cada año Fiscal no es asignado por personas o conceptos individualizados de gasto, dado que el Presupuesto del Sector Público es aprobado a nivel de pliego, siendo dichos pliegos los que durante su gestión presupuestaria, distribuyen los recursos de su presupuesto institucional según las priorizaciones de gasto que ellos mismos establecen, para el cumplimiento de sus obligaciones, funciones, entre otros.

Asimismo, se advierte que, en el marco del Principio de Rectoría normativa y operatividad descentralizada, recogido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440[3], la Dirección General de Presupuesto Público, únicamente ejerce rectoría técnico - normativa, correspondiendo a cada una de las entidades el desarrollo del proceso presupuestario. En ese sentido, no es competente para realizar la detracción directamente de las partidas presupuestarias asignadas – por cada pliego– para el pago de las referidas deudas y/o de las aportaciones a ESSALUD, la ONP y la AFP.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el numeral 7.3[4] del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, se atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo con el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

De otro lado, conforme a la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, comprende los créditos presupuestarios máximos

---

*2 "**Artículo 77.-** La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. (...)."*

3 Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

***16. Rectoría normativa y operatividad descentralizada**: Consiste en que el Sistema Nacional de Presupuesto Público se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las entidades el desarrollo del proceso presupuestario.*

*4 "**Artículo 7. Titular de la Entidad***

(...)

7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:

1. Efectuar la gestión presupuestaria (...)

2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados (...).

3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente."

correspondientes a los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, conforme a la Constitución Política del Perú; por lo tanto, cada pliego con cargo a dichos créditos presupuestarios pueden contraer sus obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen dentro del Año fiscal.

En ese sentido, **considerando que cada pliego ya cuenta con el crédito presupuestario para la asunción de sus obligaciones; no queda claro, dentro de la propuesta normativa, ni en la Exposición de Motivos del dictamen, con cargo a qué recursos se hará la transferencia mensual de la detracción de la partida presupuestaria asignada para el pago de las referidas deudas y las aportaciones a ESSALUD, ONP y AFP**. Asimismo, tampoco queda claro, quiénes serían los responsables de la gestión presupuestaria (registro de las etapas de ejecución del gasto), considerando que esta es de competencia del titular de la entidad, conforme al artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440.

Adicionalmente, la implementación de la propuesta normativa **contraviene lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1440**, que establece que los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones, para el logro de resultados prioritarios u objetivos estratégicos institucionales.

4. Por otro lado, en las Disposiciones Complementarias Modificatorias de la Autógrafa proponen modificar los artículos 37 y 53 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y los artículos 32 y 44 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señalando que, los aportes obligatorios de EsSalud, ONP y AFP de los trabajadores son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas.

   Conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, se considera que las propuestas modificatorias mencionadas contravienen el marco normativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

   Sin perjuicio de ello, somos de la opinión que la propuesta normativa debe incorporar obligatoriamente que las referidas retenciones y pagos se efectúan con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos presupuestarios involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

   Además, se debe tener en cuenta que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) ejerce funciones de administración, cobranza, fiscalización y recaudación de las aportaciones al régimen contributivo de la seguridad social en salud administrado por EsSalud, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 501, Decreto Legislativo sobre la Ley General de Superintendencia de Administración Tributaria.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PARA EFECTUAR DETRACCIÓN DE LOS APORTES QUE CORRESPONDAN AL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) Y LOS APORTES PREVISIONALES DE LOS EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto agilizar de forma permanente los pagos efectivos de los aportes mensuales de los trabajadores del sector público, correspondientes al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del Seguro Social de Salud (ESSALUD), al Sistema Nacional de Pensiones y al Sistema Privado de Pensiones.

Artículo 2. Alcance de la Ley

La presente ley se aplica a todas las entidades a que se refiere el artículo 5 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

Artículo 3. Detracciones sobre los aportes regulares

3.1. El empleador genera la planilla mensual de pago (PLAME) y la envía a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), de acuerdo con el cronograma de obligaciones mensuales dispuesto para tal efecto, conforme lo establecen las normas especiales sobre la materia.

3.2. Una vez realizado el procedimiento establecido en el párrafo 3.1 por las entidades a que se refiere el artículo 2, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), efectúa de forma mensual las detracciones que correspondan a los tres regímenes que

establece la presente ley, correspondientes al aporte obligatorio para el ESSALUD, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), respecto a todos los trabajadores dependientes de las entidades públicas que se encuentran bajo el alcance de la presente ley.

<u>Artículo 4</u>. Detracciones sobre los aportes acogidos a regímenes de sinceramiento de deudas o reprogramación de pagos

4.1. El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y del SIAF, efectúa las detracciones que correspondan a los pagos de las cuotas fraccionadas del Régimen de Sinceramiento de Deudas por Aportaciones al ESSALUD y a la ONP y del Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP), establecidos mediante el Decreto Legislativo 1275, y los que se pudieran establecer a futuro mediante las disposiciones legales correspondientes.

4.2. Cuando el monto de las cuotas se encuentre conciliado y reconocido por las entidades, el Ministerio de Economía y Finanzas realiza la detracción directamente de la partida presupuestaria asignada para el pago de las referidas deudas, conforme a los lineamientos que, para tal efecto, se establecen en el reglamento de la presente ley.

<u>Artículo 5</u>. Transferencia directa de las detracciones al ESSALUD, a la ONP y a la AFP

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y del SIAF, para realizar la transferencia mensual de las detracciones referidas en los artículos 3 y 4 a las entidades a cargo de los tres regímenes que establece la presente ley correspondientes al ESSALUD, la ONP y la AFP.

Artículo 6. Responsabilidad

6.1. El Ministerio de Economía y Finanzas es competente y responsable de aplicar la presente ley, de tal manera que se logre la oportuna detracción y transferencia de los aportes de los trabajadores estatales en las entidades a cargo de los tres regímenes detallados en el artículo 1.

6.2. La obligación de realizar la referida transferencia es exigible con la declaración que realice la entidad mencionada en el artículo 2 en la planilla mensual de pagos (PLAME) y en AFPnet, según corresponda.

6.3. Las obligaciones del Ministerio de Economía y Finanzas establecidas en la presente ley tienen prioridad sobre cualquier otra obligación financiera del Estado.

6.4. La Contraloría General de la República supervisa el cumplimiento de la presente ley conforme a sus competencias.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación de los artículos 37 y 53 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se incorpora el tercer párrafo al artículo 37 y el quinto párrafo al artículo 53 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con los textos siguientes:

*"**Artículo 37. RÉGIMEN LABORAL***

[...]

Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de

Pensiones (AFP) de los trabajadores de las municipalidades son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 53. PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

[...]

Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los trabajadores de las municipalidades son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas".

SEGUNDA. Modificación de los artículos 32 y 44 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se incorpora el tercer párrafo al artículo 32 y el quinto párrafo al artículo 44 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con los textos siguientes:

*"**Artículo 32. Gestión regional***

[...]

Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los trabajadores de los gobiernos regionales son retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 44. Régimen laboral

[...]

Los aportes obligatorios al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud a cargo del ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los trabajadores de los gobiernos regionales son

retenidos y pagados directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veinte días del mes de marzo de dos mil veinticinco.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA