



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Los congresistas de la República, integrantes del grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa de la congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C; 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:



PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD CON LA FINALIDAD DE CONTAR CON MEDIDAS QUE PERMITAN FORTALECER AL SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto tipificar delitos contra la seguridad social en salud, incorporando el artículo 431-B y el artículo 431-C dentro del Título XIX del Libro Segundo del Código Penal.

Artículo 2. - Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad contar con medidas coercitivas que permitan fortalecer el Seguro Social de Salud – EsSalud.

Artículo 3. - Incorporación del artículo 431-B y el artículo 431-C dentro del Título XIX del Libro Segundo del Código Penal

Incorpórese el artículo 431-B y el artículo 431-C dentro del Título XIX del Libro Segundo del Código Penal, conforme al texto siguiente:

“[...]”

Artículo 431-B. - El que obtenga, para sí o para otro, el disfrute de prestaciones de los Seguros Sociales en Salud administrados por el Seguro Social de Salud - ESSALUD, la prolongación indebida de las mismas o facilite a otros su obtención, por medio del error provocado mediante la suplantación de identidad, falsedades instrumentales, simulación o tergiversación de hechos, causando con ello un perjuicio a ESSALUD, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de uno ni mayor de tres años de prisión y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Artículo 431-C. - Formas Agravadas

La pena será privativa de libertad de tres a seis años cuando en la comisión del delito:

- a) La cuantía de las prestaciones recibidas indebidamente exceda de cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- b) Si el agente que comete el delito integra una organización destinada a perpetrar los ilícitos previstos en el presente Capítulo.
- c) La utilización de personas jurídicas o entes sin personalidad jurídica interpuestos, de nula tributación.

En estos casos, además de las penas señaladas, se impondrá a los representantes legales de la persona jurídica la inhabilitación correspondiente al supuesto previsto en el párrafo 4 del artículo 36.

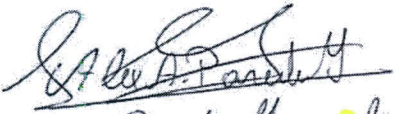
Artículo 4. - Regularización de la deuda con la Seguridad Social

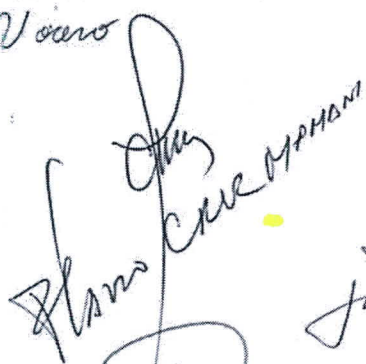
Está exento de responsabilidad penal en relación con las conductas descritas en el artículo 431-B del Código Penal, el que reintegre una cantidad equivalente al valor de la prestación recibida, desde el momento en que se percibieron, antes de que el Ministerio Público, interponga denuncia contra aquél o el Juez abra instrucción.

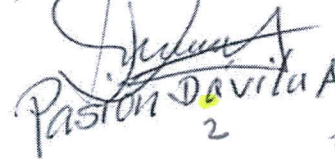
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

ÚNICA. Vigencia

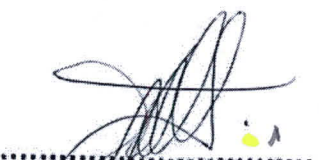
La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

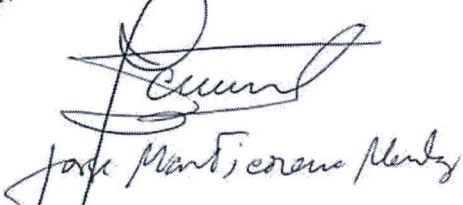

Alex A. Paredes Gonzalez
Votaro

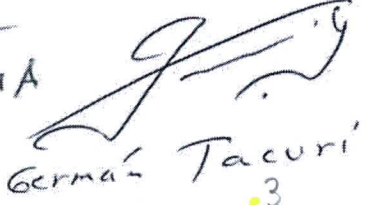

Jhane Cruz Mamani


Pasión Davila A
2

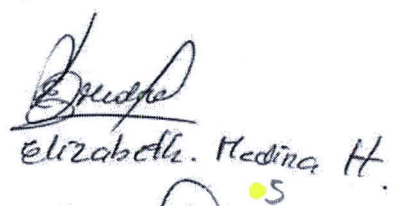
www.congreso.gob.pe
JKUM/refm

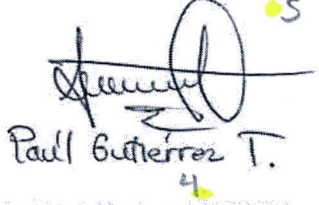

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


Jose Manficerone Merlo


Germa Tacuri
3


America Gonzales


Elizabeth Medina H.
5


Paul Gutierrez T.
4

Central Telefónica: 311-7777

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como base la información recogida principalmente por informes del Organismo de Naciones Unidas, el Dictamen recaído en los proyectos de ley 0087-2016-CR, 0462/2016-CR, 1326/2016-CR, 1851/2017-CR, 1855/2017-CR 3915/2018-CR, 3997/2018-CR, 4094/2018-CR Y 4095/2018-CR; y distintos informes elaborados por el Seguro Social de Salud para proponer medidas en materia económica y para el fortalecimiento del mismo.

El Estado tiene como uno de sus principales objetivos, el bienestar de la ciudadanía, para lo cual establece lineamientos, políticas públicas, implementa programas y realiza proyectos, que conlleva a estos fines. El Bienestar Humano, definido por Amartya Sen (1998) menciona que, *"(...) es el estado en que los individuos tienen la capacidad y la posibilidad de llevar una vida que tienen motivos para valorar. La capacidad de las personas para procurarse una vida que valoren está determinada por una diversidad de libertades instrumentales. El Bienestar Humano implica tener seguridad personal y ambiental, acceso a bienes materiales para llevar una vida digna, buena salud y buenas relaciones sociales, todo lo cual guarda una estrecha relación con la libertad para tomar decisiones y actuar"*¹.

Asimismo, tenemos que la equidad es importante en salud, porque existen pruebas consistentes que los grupos más desfavorecidos tienen

¹ Ese concepto recurridamente utilizado principalmente por los Organismo de Naciones Unidas, es definido en el GEO 4 como "la capacidad y la posibilidad, que tienen los individuos, de llevar una vida que tienen motivos para valorar.

menos oportunidades de supervivencia, aún dentro de una misma ciudad de un determinado país.

Delitos contra la Seguridad Social en Salud y del bien jurídico protegido

A nivel internacional existe consenso respecto a la consideración de la seguridad social como un derecho humano inalienable, producto de casi un siglo del trabajo mancomunado de los Estados, las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Organismos Internacionales. Esta situación obedece, principalmente, a la capacidad que han demostrado los sistemas y los instrumentos de la seguridad social para atenuar situaciones de pobreza y desigualdades sociales.

La mayoría de los programas actuales de seguridad social se asientan en el principio de solidaridad entre grupos de ingreso y entre generaciones, así como entre poblaciones sanas y enfermas respecto a la cobertura del riesgo de enfermedad. Los esquemas de seguridad social generalmente están estrechamente vinculados con la condición laboral registrada de los habitantes, tenga este lugar en relación de dependencia o en forma autónoma.

"(...) En todas las normas jurídico-penales subyacen juicios de valor positivo sobre bienes vitales que son indispensables para la convivencia humana en la comunidad y deben ser protegidos, consecuentemente, por el poder coactivo del Estado a través de la pena pública. Hay, además, bienes vitales que consisten exclusivamente en convicciones morales de la Sociedad. Estos valores se convierten en bienes jurídicos al ser acogidos en el ámbito de protección del ordenamiento jurídico. Todos los preceptos penales pueden

reconducirse a la protección de uno o varios bienes jurídicos. El disvalor del resultado del delito radica en la lesión o puesta en peligro de un objeto de la acción que el precepto penal desea asegurar como manifestación externa o portador del bien jurídico protegido (...)”².

El bien jurídico protegido es la Seguridad Social asumida desde la misma Constitución Política – artículo 10°- establece que 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.

No cabe duda que los beneficios de la Seguridad Social constituyen derechos inalienables, de rango constitucional, que deben tener una protección penal especial.

El fraude de prestaciones

Una situación preocupante es la que emana de la deuda registrada en ESSALUD derivada de asegurados declarados en baja de oficio por no tener la condición de asegurados, que asciende a s/. 5.9 millones de soles³.

Por otro lado, hasta la fecha el Seguro Social de Salud registra 300 resoluciones de baja de asegurados luego de haberse practicado el procedimiento de verificación de la condición de asegurado, marco en el cual se detecta el ardid o engaño del empleador y del falso asegurado, entendidos éstos como el astuto despliegue de artulugios

² Jescheck, Tratado de Derecho Penal, Parte General. Pág. 6.

³ Fuente: Gerencia Central de Gestión Financiera del Seguro Social de Salud - EsSalud.

con el objeto de lograr en ESSALUD una falsa representación de la realidad.

Una de las conductas realizadas para la obtención de prestaciones que no corresponden, es la suplantación de la identidad de un asegurado, sea que éste se encuentre vivo o haya fallecido, quedando oculta la identidad del verdadero usuario de los servicios de salud.

En tales casos los sujetos involucrados persiguen provocar el error esencial en el Seguro Social de Salud y son intencionalmente realizados por los autores con esa finalidad, como consecuencia directa de la cual los sujetos involucrados tienden a lograr que el Seguro Social de Salud acepte voluntariamente una situación patrimonialmente perjudicial.

Otro supuesto consiste en crear una empresa falsa, inexistente o existente, pero sin actividad real, y dan de alta a sus "clientes" mediante el cobro de una cantidad que constituye su beneficio, los mantienen en alta (obviamente sin trabajo alguno). Poco a poco la organización va captando clientes y los anteriores van recibiendo prestaciones mientras que se mantienen en alta, o se produce su "despido". Este tipo de conducta ha tenido la cooperación, obviamente no querida, de los avances de la tecnología y de celeridad en la tramitación de los procedimientos administrativos.

También el empleador puede aumentar las remuneraciones abonadas a los trabajadores en relación de dependencia, no habiendo sido percibidas por éstos, sino con el propósito de obtener del Seguro Social de Salud, el reintegro de subsidios por incapacidad temporal para el trabajo por cantidades que el trabajador realmente no ha percibido

como remuneración, situación en la que se mantienen en alta o se produce su "cese".

Ahora bien, respecto de la participación criminal que podría derivarse en calidad de cómplices a los trabajadores que consientan percibir sus remuneraciones en la forma descrita, cabe considerar si el trabajador está en condiciones de resistir la propuesta patronal de proceder de ese modo, pues la negativa implica no obtener trabajo, o bien comenzar a ser objeto de hostigamiento.

En cuanto a la acción y su duración en el tiempo, este delito es continuado. Por ejemplo, el empleador consume este delito al presentar mensualmente declaraciones juradas falsas incluyendo personal que efectivamente no trabaja en relación de dependencia.

Las conductas descritas se sitúan en un contexto en el que el control masivo constituye un instrumento importante del cumplimiento tributario, donde la corrección formal, aparente veracidad de los datos declarados y pago oportuno de las aportaciones, pueden ser empleados por los sujetos involucrados para ocultarse de dicho control. Se debe evitar que estas circunstancias constituyan incentivos que generen oportunidades para provocar atenciones fraudulentas.

La generación de riesgo, a través de sanciones de naturaleza penal, desincentiva la comisión de estas conductas fraudulentas en las que se utiliza información personal del suplantado o de una persona jurídica o natural para atribuirle dolosamente la calidad de empleador.

Atendiendo a lo expuesto, el Seguro Social de Salud es el titular del bien jurídico afectado por disminución de la integridad de su patrimonio

como consecuencia del otorgamiento de prestaciones brindadas a quienes en realidad no reúnen los requisitos para ser considerado un asegurado de los Seguros Sociales en Salud que administra. Asimismo, se enfrenta al problema de soportar las consecuencias temporales de la falta de certeza de esta situación.

Ello, atenta severamente contra el financiamiento del Régimen Contributivo, sustentado en el principio de solidaridad por lo que es necesario fortalecer la percepción social de la importancia del bien jurídico que se pretende tutelar penalmente de manera especial.

Excusa absolutoria

En la tipificación del delito contra la Seguridad Social en Salud, debe considerarse el móvil que lleva a cometerlo. En efecto, si bien en este tipo de delito se causa un perjuicio a los Seguros Sociales administrados por EsSalud, la intención inmediata no es obtener una ventaja económica, sino cubrir una necesidad de salud. En tal sentido, se debe evaluar el arrepentimiento del agente que comete la acción, cuando repara el daño patrimonial causado, como es el caso que reconoce su falta y paga voluntariamente el costo de las prestaciones indebidamente otorgadas.

El pago de la deuda generada por el otorgamiento indebido de prestaciones, constituye un beneficio real para el Seguro Social de Salud. En ese contexto, antes que la condena penal, se introduce una excusa absolutoria, cuya dinámica consiste en que acaeciendo los comportamientos definidos en el tipo y nace la plena responsabilidad, el sujeto que comete el delito, de cumplir los requisitos previstos en la

regularización como excusa absolutoria, queda eximido del castigo previsto.

La implementación de la propuesta, permitirá al Seguro Social de Salud - ESSALUD fortalecerse institucionalmente para reducir los efectos adversos de las personas que pretendan obtener, para sí o para otro, el disfrute de prestaciones de los Seguros Sociales en Salud, la prolongación indebida de las mismas o facilite a otros su obtención, por medio del error provocado mediante la suplantación de identidad, falsedades instrumentales, simulación, tergiversación de hechos, causando con ello un perjuicio a ESSALUD.

En tal sentido, en resguardo del principio de solidaridad, igualdad y equidad de la Seguridad Social en Salud y considerando lo expuesto en la presente exposición de motivos, se propone que establecer los delitos contra la Seguridad Social en Salud.

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

En el ordenamiento jurídico peruano realizar el análisis costo-beneficio implica un método para conocer en términos cuantitativos el impacto y el efecto que tiene un proyecto de ley sobre diversas variables que afectan a la sociedad; así lo dispone la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente, el artículo 3° del Reglamento de la referida ley, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

La referida norma establece que el análisis costo-beneficio es obligatorio en caso de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas, leyes de reformas del Estado, o leyes que incidan en

aspectos económicos, financieros, productivos, tributarios y en leyes que regulan la política social o ambiental.

Sin perjuicio de lo antes señalado, cabe indicar que la presente iniciativa legislativa no ocasiona ningún gasto al Tesoro Público y, por lo contrario, conlleva a corregir una situación adversa en detrimento del Seguro Social de Salud – ESSALUD. Asimismo, con la aprobación de la presente propuesta de ley se beneficiará principalmente a los asegurados y derechohabientes del Seguro Social de Salud – EsSalud y que buscan la cobertura de servicios de salud de calidad y se les brinde prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales. Por otro lado, esta iniciativa se constituirá en un mecanismo de protección jurídico legal de los aportes al EsSalud.

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

La presente propuesta normativa no contraviene ninguna norma legal vigente, solo busca optimizar los derechos constitucionales de igualdad y la potestad de corregir una situación adversa en detrimento del Seguro Social de Salud – ESSALUD permitiendo su fortalecimiento institucional.

De tal modo, esta iniciativa legislativa incorpora el artículo 431-B y el artículo 431-C dentro del Título XIX del Libro Segundo del Código Penal.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Décimo Tercera Política de Estado:** "Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social".
- **Vigésimo Cuarta Política de Estado:** "Afirmación de un Estado eficiente y transparente".

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Conforme al artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República, que establece que, al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período, se ha aprobado la Agenda Legislativa, que se constituye en un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y con el debate de los proyectos de ley ahí contenidos tienen prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso. En tal sentido, debemos señalar que este proyecto de ley tiene vinculación con los puntos 31, 32, 33 y 34 de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022.