



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

RU: 2090469

17 OCTUBRE 2025 04:32 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

Señor presidente:

Han sido remitidas para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone la "Ley que propone modificar la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil".

Las observaciones han sido presentadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Luego de la exposición y debate, en la Quinta Sesión Ordinaria de fecha 01 de octubre de 2025, se acordó por MAYORÍA aprobar el dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone la "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"; con veinte (20) votos a favor, de los señores congresistas Víctor Seferino Flores Ruíz, Ana Zadith Zegarra Saboya, Elvis Hernán Vergara Mendoza, Yorel Kira Alcarraz Agüero, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Diego Alonso Bazán Calderón, Alejandro Enrique Caveró Alva, Luis Gustavo Cordero Jon Tay, Nilza Merly Chacón Trujillo, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Noelia Rossvith Herrera Medina, José Enrique Jerí Oré, Ilich Fredy López Ureña, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Silvia María Monteza Facho, Wilson Rusbel Quispe Mamani, Tania Estefany Ramírez García, Elías Marcial Varas Meléndez y Ernesto Bustamante Donayre en reemplazo de César Manuel Revilla Villanueva; y, una (01) abstención, del Señor Congresista Esdras Ricardo Medina Minaya.

I. SITUACION PROCESAL DE LA PROPUESTA

- El Proyecto de Ley 5440/2022-CR ingreso al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 21 de junio de 2022.
- Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como principal comisión dictaminadora el 23 de junio de 2022.
- La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera en la Séptima Sesión Ordinaria de fecha 11 de diciembre de 2024 aprobó por unanimidad el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone la "Ley que propone modificar la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil".

- La Junta de Portavoces, con fecha 20 de febrero de 2025, acordó la ampliación de agenda.
- La Comisión Permanente del Congreso de la República, en su sesión del 9 de julio de 2025, aprobó en primera votación el texto sustitutorio presentado el 11 de junio de 2025; de tal forma en su sesión del 24 de julio de 2025 se aprobó en segunda votación; y el 30 de julio de 2025 la Autógrafa se remitió a la Presidente de la República; de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, cuenta con 15 días para promulgarla u observar la autógrafa de ley.
- El 20 de agosto de 2025, la autógrafa de ley fue observada por el Poder Ejecutivo, el mismo día, la observación fue presentada al Área de Trámite Documentario mediante Oficio 245-2025-PR e ingresó a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el 21 de agosto de 2025.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Convenio 102 (1952), relativo a la norma mínima de la seguridad social.
- Decreto Legislativo 728, Ley de Competitividad y Productividad Laboral.
- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- Decreto Supremo 009-97-SA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- Decreto Supremo 016-2012-TR, Declaran en reorganización el Seguro Social de Salud - ESSALUD.
- Ley 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD).
- Decreto Supremo 016-2012-TR, Declaran en reorganización el Seguro Social de Salud - ESSALUD.
- Decreto Legislativo 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada en la Construcción.
- Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.

III. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Respecto a la mencionada autógrafa de ley, el Poder Ejecutivo mediante Oficio 245-2025-PR remitido el 20 de agosto de 2025, ha formulado las observaciones que se citan a continuación:

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

Observaciones a la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa señala que se plantea establecer un porcentaje diferenciado de aporte a EsSalud para los trabajadores del sector construcción civil.

La modificación referida al porcentaje de aporte a EsSalud, implica que, si bien se mantienen los porcentajes de aporte actuales para los afiliados regulares en actividad (9%) y los pensionistas (4%), se introduce un porcentaje específico para los trabajadores del sector construcción civil, el cual no se detalla expresamente en la Autógrafa de Ley, pero se precisa que este debe ser suficiente para cubrir tanto el derecho de cobertura como el derecho especial de cobertura por desempleo, de lo cual se desprende que el nuevo porcentaje sería inferior al de los afiliados regulares en actividad, configurando así un tratamiento contributivo diferenciado para este grupo de trabajadores.

2. La autógrafa señala que la modificación del derecho de cobertura generaría un tratamiento diferenciado para los trabajadores del sector construcción civil y sus derechohabientes.

En relación con la modificación del derecho de cobertura, se advierte que esta también generaría un tratamiento diferenciado para los trabajadores del sector construcción civil y sus derechohabientes, quienes podrían acceder a las prestaciones de EsSalud con una menor cantidad de aportes respecto de los demás afiliados al régimen contributivo. El derecho de cobertura consiste en el derecho de los afiliados regulares y sus derechohabientes de acceder a las prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas y sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud, así como otros seguros riesgos humanos, conforme a lo dispuesto en la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y en la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, que regulan que las prestaciones deben garantizarse un marco de equidad, solidaridad, eficiencia y facilidad de acceso a los servicios de salud, lo que implica que su provisión se brinde de manera continua, oportuna e integral, evitando interrupciones o dilaciones injustificadas.

3. La autógrafa al proponer la modificación del derecho especial de cobertura por desempleo introduce una nueva fórmula para el cálculo del periodo de latencia, lo que implica una flexibilización significativa de los requisitos actualmente vigentes y se encuentra dirigida exclusivamente a un grupo determinado de afiliados, lo que podría generar desequilibrios en el régimen contributivo.

Se flexibiliza el acceso a la cobertura por desempleo para los trabajadores del sector construcción civil y sus derechohabientes, estableciendo como requisito un mínimo de tres meses de aportaciones en los últimos tres años precedentes al cese; asimismo, se propone ampliar el periodo de latencia a cuatro meses por cada seis meses de aportaciones. Esta propuesta se diferencia del régimen vigente, que

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

establece el cálculo sobre la base de un mínimo de cinco meses de aportaciones en los últimos tres años, generando dos meses de latencia por cada cinco meses de aportación.

4. La autógrafa no cumple con adjuntar el estudio actuarial que demuestre que la propuesta legislativa no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera de EsSalud.

La presentación de dicho documento resulta fundamental, teniendo en cuenta que, conforme a lo señalado por EsSalud, la situación fáctica actual de la entidad resulta perjudicial para los millones de asegurados del Seguro Social de Salud, dado que a partir del año 2023 los gastos anuales superan los ingresos y durante el 2025 los resultados acumulados utilizados para cubrir los déficits se agotan, de modo que cautelar la sostenibilidad financiera de EsSalud resulta de vital importancia para el beneficio de su población asegurada. Por lo expuesto, al no contar el proyecto normativo con el estudio actuarial requerido conforme al numeral 3 del artículo 71 del Convenio N° 102 de la OIT, se concluye que la propuesta legislativa resulta inviable en los términos planteados. Textualmente señala:

" (...) a fin de acreditar la viabilidad financiera de la propuesta materia de análisis, esta debe estar acompañada de los correspondientes estudios actuariales, conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 71 del Convenio N° 102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), ratificado por el Perú³, que señala que: " El Miembro deberá (...) garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión." (...) "

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY

SOBRE LA AUTÓGRAFA DE LEY

El derecho a la seguridad social es un pilar fundamental para garantizar el bienestar y la dignidad de las personas. La Constitución Política del Perú, promulgada en 1993, establece en su artículo 1 que "la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". Este principio implica que el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones mínimas de vida, que incluyen el acceso a la seguridad social. Por otro lado, el 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", lo que convierte este derecho en una garantía fundamental, reflejando un deber

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

estatal de salvaguardar a los ciudadanos frente a riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo y la vejez.

La Ley 26790, Ley de Seguridad Social, regula el sistema de pensiones y la protección social en el Perú. En su artículo 1, se define que la seguridad social tiene como finalidad asegurar a las personas y sus familias frente a situaciones de necesidad derivadas de enfermedades, accidentes, invalidez y vejez. Esta ley resalta que el Estado debe promover y garantizar un sistema de seguridad social integral, accesible y equitativo, que responde a las necesidades de toda la población. La existencia de este marco legal es crucial para la implementación efectiva de políticas públicas que aseguren el acceso a servicios de salud, pensiones y otros beneficios.

La importancia de la seguridad social va más allá de la protección individual; es esencial para la cohesión social y el desarrollo económico del país, ya que el acceso a la seguridad social contribuye a reducir la pobreza y la desigualdad, permitiendo que las personas tengan una vida digna, con acceso a salud y educación. En tiempos de crisis, como se evidencio durante la pandemia de COVID-19, un sistema robusto de seguridad social demostró ser crucial para mitigar los efectos adversos en la población más vulnerable. Un sistema de seguridad social eficiente promueve la estabilidad social y económica, al permitir que los ciudadanos se sientan seguros y protegidos frente a riesgos imprevistos. Esto fomenta inversiones en educación y desarrollo personal, contribuyendo al crecimiento del capital humano, esencial para el progreso del país.

La propuesta de facilitar el acceso de los trabajadores de la construcción civil a la cobertura de EsSalud, con menores requisitos de aportación, es crucial para garantizar la salud y el bienestar de este sector, que enfrenta desafíos significativos. Los trabajadores de la construcción suelen tener empleos temporales, con una duración promedio de 2 a 3 meses por obra, lo que dificulta su acceso a un seguro de salud adecuado. Esta naturaleza intermitente del trabajo les impide cumplir con los requisitos de aportación de manera continua, dejándolos vulnerables ante cualquier eventualidad de salud. El sector de la construcción es fundamental en la economía peruana, contribuyendo de manera significativa al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, los ingresos salariales de los trabajadores en este sector son relativamente bajos.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el ingreso promedio mensual de un trabajador de la construcción es de aproximadamente S/ 1,200, cifra que a menudo se encuentra por debajo del costo de la canasta básica familiar en muchas regiones del país. Esta situación económica limita la capacidad de los trabajadores para realizar aportes regulares a la seguridad social, lo que crea un círculo vicioso de vulnerabilidad y riesgo sanitario. El trabajo en la construcción también es inherentemente riesgoso.

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), este sector presenta uno de los índices más altos de accidentes laborales, lo que resalta la necesidad urgente de proporcionar cobertura de salud. La falta de acceso a EsSalud puede llevar a que los trabajadores no reciban atención médica oportuna, lo que puede resultar en consecuencias graves para su salud y, en última instancia, afectar su capacidad para regresar al trabajo. Al reducir los requisitos de aportación y reconocer la naturaleza temporal y riesgosa de su trabajo, se puede garantizar que estos trabajadores tengan acceso a la atención médica que necesitan. Esto no solo beneficiará a los trabajadores y sus familias, sino que también contribuirá a la estabilidad y crecimiento del sector de la construcción en el Perú.

PRIMERA OBSERVACIÓN

La autógrafa señala que se plantea establecer un porcentaje diferenciado de aporte a EsSalud para los trabajadores del sector construcción civil.

Falso; al respecto debemos señalar que el propio texto de la autógrafa reconoce que no hay un porcentaje diferenciado en favor de los trabajadores del sector construcción civil referida al porcentaje de aporte a EsSalud. Textualmente dice: " (...), *implica que, si bien se mantienen los porcentajes de aporte actuales para los afiliados regulares en actividad (9%) y los pensionistas (4%), se introduce un porcentaje específico para los trabajadores del sector construcción civil, el cual no se detalla expresamente en la Autógrafa de Ley, pero se precisa que este debe ser suficiente para cubrir tanto el derecho de cobertura como el derecho especial de cobertura por desempleo.*" (Resaltado nuestro).

Además, 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. empresas y personas naturales que realizan.

Es importante destacar que, aunque la mayoría de los trabajadores de la construcción civil están sujetos a este régimen laboral, existe una excepción especificada en el artículo 4 del Decreto Legislativo 727. Si el proyecto de construcción no supera las 50 UIT, el empleador no está obligado a proporcionar los beneficios establecidos por el régimen laboral de construcción civil. En consecuencia, estos trabajadores no se incluyen en dicho régimen¹.

Como señalamos en párrafo anterior, la propuesta es facilitar el acceso de los trabajadores de la construcción civil a la cobertura de EsSalud, con menores requisitos de aportación, es crucial para garantizar la salud y el bienestar de este sector, que enfrenta desafíos significativos.

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0MTY1/pdf>

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

Asimismo, la Intendencia de Normas y Autorizaciones (INA)² señala que "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 sea aplicada de manera regular, pues la relación laboral no es permanente, toda vez que, perdurara únicamente durante la ejecución de la obra o actividad de construcción, por lo cual, el derecho a la seguridad social, específicamente respecto la cobertura de las prestaciones de ESSALUD, **debe considerar las características especiales del régimen laboral del trabajador de construcción civil**". (Resaltado nuestro).

En consecuencia, la Comisión **INSISTE** en este extremo de la Autógrafa de Ley.

SEGUNDA OBSERVACIÓN

La autógrafa señala que la modificación del derecho de cobertura generaría un tratamiento diferenciado para los trabajadores del sector construcción civil y sus derechohabientes.

La modificación propuesta a la normativa actual tiene como objetivo de mejorar la cobertura de salud de los trabajadores de construcción civil y sus derechohabientes. Esta iniciativa se fundamenta en las características particulares del régimen laboral especial aplicable a este sector, que abarca trabajos temporales y diversos, dependiendo de los proyectos de construcción y de las labores específicas según las categorías de trabajadores involucrados.

Además, se indica que la propuesta surge ante la necesidad de reconocer que los trabajadores de construcción civil enfrentan condiciones laborales diferentes a las de los trabajadores del régimen laboral general. En este sentido, el proyecto busca resolver el problema de que a estos trabajadores se les aplican las mismas reglas de cobertura que a los demás, lo que resulta en situaciones desventajosas para ellos.

Por ejemplo, la duración promedio de los trabajos en este sector es de aproximadamente dos meses, lo que dificulta que muchos de ellos puedan cumplir con el requisito de ESSALUD de tener al menos tres meses de aportación consecutiva o cuatro no consecutivas dentro de un periodo de seis meses. Esta situación se agrava por la naturaleza temporal de su empleo, lo que a menudo impide que los trabajadores logren reubicarse rápidamente en nuevos puestos.

Por otro lado, se observa que las empresas constructoras contribuyen a perpetuar este problema mediante la implementación de prácticas laborales indebidas, como el uso de

² SUSALUD -Informe N°D000470-2023-SUSAKUD-OGAJ

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

contratos temporales para evitar el pago de los aportes requeridos a ESSALUD³. Esta estrategia no solo afecta la seguridad social de los trabajadores, sino que también crea un ambiente de incertidumbre y desprotección.

En consecuencia, la Comisión **INSISTE** en este extremo de la Autógrafa de Ley.

TERCERA OBSERVACIÓN

La autógrafa al proponer la modificación del derecho especial de cobertura por desempleo introduce una nueva fórmula para el cálculo del periodo de latencia, lo que implica una flexibilización significativa de los requisitos actualmente vigentes y se encuentra dirigida exclusivamente a un grupo determinado de afiliados, lo que podría generar desequilibrios en el régimen contributivo.

La Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, establece en su primer artículo un principio fundamental. "La Seguridad Social en Salud se fundamenta en los principios constitucionales que reconocen el derecho al bienestar y garantizan el libre acceso a prestaciones a cargo de entidades públicas, privadas o mixtas. Se desarrolla en un marco de equidad, solidaridad, eficiencia y facilidad de acceso a los servicios de salud." (...).

Según este principio, la Seguridad Social en Salud se basa en los principios constitucionales que reconocen el derecho al bienestar y garantizan que todos tengan acceso fácil a servicios de salud, ya sea a través de entidades públicas, privadas o mixtas. En esa línea el derecho a la seguridad social se basa en los principios de solidaridad y efectividad de los derechos fundamentales. Así, el principio de solidaridad permite que el derecho a la seguridad se realice, e impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles.

Hay que recalcar que el artículo 11 de la Ley 26790, modificado por el Decreto de Urgencia 008-2000, constituye un pilar fundamental en la protección de los derechos de los asegurados en materia de salud durante situaciones de desempleo o suspensión perfecta de labores. Este artículo garantiza un derecho especial de cobertura por desempleo, asegurando que todos los afiliados, sin discriminación alguna, tengan acceso a la atención médica necesaria durante un periodo de hasta doce meses de latencia. De la misma forma esta disposición refleja un principio de equidad y solidaridad en el sistema de seguridad social, al reconocer que la salud es un derecho fundamental que debe ser protegido incluso en situaciones de vulnerabilidad laboral. Al extender la cobertura de salud a los asegurados durante un periodo de desempleo o suspensión de labores, se asegura que no se vean desamparados en momentos críticos, permitiéndoles mantener su acceso a servicios médicos esenciales para preservar su bienestar y el de sus familias.

³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQyNzU1/pdf>

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

En ese sentido, los trabajadores del régimen laboral especial de construcción civil tutelados por el Decreto Legislativo 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada en la Construcción, **carecen del derecho especial de cobertura por desempleo, esto crea una situación de desamparo y vulnerabilidad para los trabajadores del rubro de la construcción civil.** La Ley 26790, establece de manera textual y detallada este derecho para los afiliados regulares, a diferencia del Decreto Legislativo 727 de construcción civil no aborda de manera igualmente precisa esta cuestión, dejando a las asegurados de este grupo en una posición desfavorable tanto en términos de atención médica como en la protección ante la eventualidad del desempleo. (Resaltado nuestro).

Es importante destacar que esta omisión podría haberse originado debido a la naturaleza especializada del Decreto Legislativo 727, orientada exclusivamente a un sector específico. Sin embargo, como se ha evidenciado previamente en la Ley 26790, que establece principios fundamentales en un contexto de equidad, solidaridad, eficiencia y facilidad de acceso a los servicios de salud, **resulta necesario considerar la extensión de estos principios a otros ámbitos normativos, incluyendo las leyes sectoriales como la mencionada⁴.**(Resaltado nuestro).

Según el Instituto Peruano de Economía -IPE los recortes de financiamiento no serían la causa principal de los problemas de EsSalud. En los últimos 15 años, la recaudación se incrementó en 93% en términos reales, un incremento más alto incluso que el número de asegurados (86%). Sin embargo, el resto de los indicadores de EsSalud apenas ha avanzado. El número de consultorios y de camas hospitalarias aumentó alrededor de 35%, mientras que el número de consultas ambulatorias creció solo 5% entre el 2007 y el 2022, tras la contracción de la oferta de servicios postpandemia⁵. Además, EsSalud cuenta con 63 mil trabajadores, a los que se destina un presupuesto de 8 824 millones de soles (50.8 %) de los 17 477 millones asignados como institución para el Año Fiscal 2025⁶.

Y, por último, la propuesta Legislativa observada por el Poder Ejecutivo no afecta al tesoro público, en tanto que EsSalud no recibe recursos directos de este, sino que financia las prestaciones que brinda a su población asegurada, principalmente con las aportaciones que efectúan las entidades empleadoras de sus asegurados.

En consecuencia, la Comisión **INSISTE** en este extremo de la Autógrafa de Ley.

CUARTA OBSERVACIÓN

⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0MTY1/pdf>

⁵ <https://ipe.org.pe/ingresos-de-essalud-se-duplicaron-pero-consultas-solo-aumentaron-5/>

⁶ <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/cuestionan-a-essalud-por-asignar-mas-del-50-de-su-presupuesto-en-pago-de-personal/>

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

La autógrafa no cumple con adjuntar el estudio actuarial que demuestre que la propuesta legislativa no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera de EsSalud.

La observación del Poder Ejecutivo especifica que al no contar el proyecto normativo con el estudio actuarial requerido conforme al numeral 3 del artículo 71 del Convenio N° 102 de la OIT, se concluye que la propuesta legislativa resulta inviable en los términos planteados.

Al respecto debemos señalar que numeral 3 del artículo 71 del Convenio N° 102 de la OIT dice:

"El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión."

Como se puede observar la responsabilidad de presentar un informe financiero, es para **el Miembro o sea el Estado, y no para los ciudadanos**; y ello será solo cuando "fuere oportuno", no en todos los casos, como en el presente que solo pide el derecho de cobertura de salud, a lo que está obligado EsSalud, a fin de dar cumplimiento a su propia ley. (Resaltado nuestro).

Sin embargo, el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5440/20225-CR hace una valoración de la importancia de un estudio actuarial para evaluar el impacto de la propuesta de facilitar el acceso de los trabajadores de la construcción civil a EsSalud, de modo tal se pueda garantizar su viabilidad y sostenibilidad. Este tipo de análisis permite entender en profundidad como los cambios en las políticas de seguridad social pueden afectar tanto a los beneficiarios como a las finanzas del sistema. En ese sentido, dicha estimación permitiría tener una base sólida para estimar el costo real del servicio que se ofrecen bajo la nueva propuesta. Dado que los trabajadores de la construcción suelen tener empleos temporales, con una duración promedio de 2 a 3 meses por obra, es fundamental calcular como esta estructura laboral impactara en la recaudación de aportes y en la demanda de servicios de salud. Esto incluye evaluar el numero potencial de nuevos afiliados y las proyecciones de ingresos que se generarían a partir de los cambios propuestos. Además, un análisis actuarial puede ayudar a modelar distintos escenarios en función de la implementación de la propuesta. Por ejemplo, se podría simular como el aumento en el número de asegurados afectaría tanto la capacidad de EsSalud para brindar atención como la carga financiera que representan a para el sistema. Esto permitirá identificar los recursos adicionales necesarios para garantizar que la atención

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"

medica se mantenga en niveles adecuados y se eviten déficits que comprometan la calidad del servicio.

En consecuencia, la Comisión **INSISTE** en este extremo de la Autógrafa de Ley.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el literal b del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda aprobar por **INSISTENCIA** en los mismos términos de la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone modificar la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil."

Salvo mejor parecer
Dese cuenta
Sala de la Comisión

Lima 01 de octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Víctor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2025 17:30:47-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARAMENDOZA Bvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 18:30:24-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 12:14:37-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 11:21:21-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARAMENDOZA Bvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 18:30:05-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 14:36:58-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 11:21:30-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 12:51:05-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 16:40:18-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 16:58:08-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2025 11:32:35-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 15:16:31-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2025 17:33:20-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 17:15:54-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 10:55:23-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 17:09:31-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 09:56:57-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 19:10:45-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 19:32:54-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 07:29:20-0500



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 18:19:45+0200



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 5440/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil"