



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Dictamen 11-2025-2026-CSP-CR

Señor presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de la Comisión de Salud y Población el **proyecto de Ley 8888/2024-CR**, que propone la Ley que modifica el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, iniciativa legislativa del grupo parlamentario Bancada Socialista, a iniciativa del congresista Pasión Neomías Dávila Atanacio.

La Comisión de Salud y Población, en su Sexta Sesión Ordinaria celebrada el 14 de octubre de 2025, debatió y aprobó con el voto **mayoritario** de los presentes este dictamen. Votaron a favor los congresistas Ruíz Rodríguez, Portalatino Ávalos, Picón Quedo, Arriola Tueros, Echeverría Rodríguez, Gutiérrez Ticona, Infantes Castañeda, Marticorena Mendoza, Mori Celis, Paredes Castro, Paredes Piqué, Portero López, Robles Araujo, Taipe Coronado y Zeta Chunga. Votaron en abstención los congresistas Córdova Lobatón, Huamán Coronado, Varas Meléndez y Zegarra Saboya¹.

Se deja constancia de que en la sesión se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Ingreso del proyecto a la Comisión

El proyecto fue presentado el 11 de setiembre de 2024 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso, siendo decretado a la comisión el 13 de setiembre de 2024, en calidad de primera comisión dictaminadora, siendo la segunda comisión dictaminadora la comisión de Trabajo y Seguridad Social.

1.2. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

El proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

¹ Se encontraba con licencia el congresista Bustamante Donayre.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

1.3. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el acuerdo nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de estado. Según la exposición de motivos, el proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con la Política de Estado N°14: **Acceso al empleo pleno, digno y productivo**

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa contiene una fórmula legal compuesta por tres (3) artículos y una disposición complementaria final, que modifican el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

“Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto modificar el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, con la finalidad de excluir de la consideración de accidente de trabajo aquellos que se producen en el trayecto de ida y retorno al centro de trabajo en vehículos propios de los trabajadores, y agregar un último párrafo al artículo 2 para precisar los casos en que sí se considera accidente de trabajo.

Artículo 2. Modificación

Modifícase el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 2.- Accidente

(...)

2.3 No constituye accidente de trabajo

a) El que se produce en el trayecto de ida y retorno a centro de trabajo, en vehículos propios de los trabajadores

(...)

Artículo 3. Incorporación

Incorpórese un último párrafo al artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, con el siguiente texto: "Se considera accidente de trabajo aquel que ocurre durante el trayecto de ida o retorno al centro de trabajo, cuando dicho trayecto es realizado en vehículos contratados por la entidad empleadora, en vehículos de terceros contratados por ella, o en medios de transporte proporcionados por la propia entidad empleadora."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Derogatoria

Se derogan, modifican o dejan sin efecto, según corresponda, todas las disposiciones normativas que se opongan a la presente Ley, garantizando así su plena efectividad y cumplimiento."

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

Como fundamentación de esta propuesta el autor señala lo siguiente: “La presente iniciativa legislativa surge como respuesta a una problemática identificada en el ámbito de la seguridad social y la protección de los trabajadores en el Perú, específicamente en lo que respecta a la cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) en casos de accidentes ocurridos durante el trayecto al centro de trabajo. Esta problemática ha puesto de manifiesto la necesidad de una revisión y actualización de las normas que regulan el SCTR, con el fin de garantizar una protección adecuada y efectiva para todos los trabajadores, especialmente aquellos que se desempeñan en sectores de alto riesgo o que deben trasladarse a lugares remotos para cumplir con sus obligaciones laborales.

Actualmente, existe una discrepancia significativa entre las Normas Técnicas del SCTR, establecidas por el Decreto Supremo N° 003-98-SA, y las normas que regulan la seguridad y salud en el trabajo. Esta divergencia ha generado una situación de vulnerabilidad para muchos trabajadores, particularmente aquellos que deben trasladarse a centros de operaciones ubicados en lugares alejados o de difícil acceso, como es el caso de las unidades mineras, petroleras u otras instalaciones industriales remotas. La falta de coherencia entre estas normas ha dado lugar a interpretaciones restrictivas por parte de las empresas aseguradoras, lo que ha resultado en la denegación de cobertura para accidentes que ocurren durante el trayecto al centro de trabajo, incluso cuando el transporte es proporcionado por el empleador”.

III. OPINIONES

3.1 Opiniones Solicitadas:

- a) Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante Oficio-196-2024-2025-CSP/CR, del 26 de setiembre de 2024.
- b) Colegio Médico del Perú, mediante Oficio 194-2024-2025-CSP/CR, del 26 de setiembre de 2024.
- c) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante Oficio 199-2024-2025-CSP/CR, del 26 de setiembre de 2024.
- d) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio 197-2024-2025-CSP/CR, del 26 de setiembre de 2024.
- e) Facultad de Medicina Humana de la UNMSM, mediante Oficio 0195-2024-2025-CSP/CR, del 26 de setiembre de 2024.
- f) Defensoría del Pueblo, mediante Oficio 0198-2024-2025-CSP/CR del 26 de setiembre de 2024.
- g) Ministerio de Salud, mediante oficio 0193-2024-2025-CSP/CR del 26 de setiembre de 2024.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

3.2 Opiniones recibidas:

- a) **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.** Con Oficio 000192-2025-MTPE/4, del 24 de enero de 2025, remite el Informe N° 000001-2025-MTPE/4/8-MPR elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, indicando que:

La Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto del proyecto de ley, ha opinado lo siguiente:

“IV CONCLUSIONES La Propuesta de Ley N° 8888/2024-CR “Ley que modifica el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo”, **es viable con comentarios**, en atención a lo señalado en los párrafos precedentes.

4.2. El Artículo II del Título Preliminar de la LSST regula el principio de responsabilidad según el cual el empleador asume las implicancias económicas, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes.

4.3. Por su parte, el literal a) del artículo 49 de la misma ley establece que el empleador tiene entre sus obligaciones la de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo.

4.4. Asimismo, el artículo 53 de la LSST establece que el incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar las indemnizaciones a las víctimas, o a sus derechohabientes, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

4.5. El artículo 54 de la referida norma acota que el deber de prevención abarca también toda actividad que se desarrolle durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, o en el desplazamiento a la misma, aun fuera del lugar y horas de trabajo.

4.6. Sobre esta disposición, el artículo 93 del RLSST establece que el desplazamiento a que hace referencia el artículo 54 de la Ley comprende todo desplazamiento que realice el trabajador en cumplimiento de una orden del empleador o la ejecución de una labor por encargo de éste, como parte de las funciones asignadas, incluso si ésta se desarrolla fuera del lugar y las horas de trabajo. No se incluye el desplazamiento entre el domicilio del trabajador al lugar de trabajo y viceversa, salvo que ello esté contemplado en una norma sectorial por la naturaleza de la actividad, sea una condición de trabajo o el desplazamiento se realice en un medio de transporte brindado por el empleador, de forma directa o a través de terceros.

4.7. Por su parte, el artículo 94 del mismo reglamento precisa que para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la LSST, la imputación de la responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

4.8. Del marco normativo expuesto en los párrafos precedentes, se colige que la responsabilidad del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo está presente en todas aquellas actividades que realiza el trabajador en cumplimiento de sus labores y de las órdenes de aquel, ya sea dentro o fuera del lugar y horario de trabajo.

4.9. Ahora bien, el RLSST excluye de dicho marco de responsabilidad el lapso en que el trabajador se desplaza desde su domicilio hasta el lugar de trabajo, y viceversa. Sin embargo, se establecen las siguientes excepciones a esta regla:

- a) Exista una norma sectorial que establezca lo contrario por la naturaleza de la actividad.
- b) sea una condición de trabajo
- c) el desplazamiento se realice en un medio de transporte brindado por el empleador, de forma directa o a través de terceros.

4.10. Como puede apreciarse, existe una incompatibilidad entre el marco normativo descrito y el texto vigente del literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, ya que este dispositivo señala que no constituye accidente de trabajo (es decir, que este suceso no está bajo la responsabilidad del empleador) el que se produce en el trayecto de ida y retorno a centro de trabajo, aunque el transporte sea realizado por cuenta de la entidad empleadora en vehículos propios contratados para el efecto. Como puede apreciarse, esta última proposición se opone a lo señalado en el literal c) del párrafo anterior, es decir, quita del ámbito de la responsabilidad del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo los traslados del trabajador de su domicilio al centro de labores, y viceversa, cuando estos son provistos por el empleador.

4.11. En ese mismo sentido, la exposición de motivos advierte que el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA se opone también con lo establecido en el artículo 166 del Decreto Supremo N° 024- 2016-EM, que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, según el cual un accidente, para ser tipificado como accidente de trabajo, debe sobrevenir en las vías de acceso a la unidad minera y en carreteras públicas, cuando el trabajador se desplaza en medios de transporte brindado por el titular de actividad minera, de forma directa o a través de terceros.

4.12. De ahí que el proyecto de ley tenga como finalidad articular la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo.

4.13. Ahora bien, en opinión de esta Oficina, considerar solamente la propiedad del vehículo en que se transporta el trabajador para exonerar de responsabilidad al empleador por cualquier accidente que pudiera ocurrir es insuficiente.

4.14. Así, se sugiere al legislador evaluar que la modificación del literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA recoja la redacción del artículo 93 del RLSST, es decir, establecer que no es accidente de trabajo el que se produce en el desplazamiento de ida y retorno a centro de trabajo, salvo que ello esté contemplado en una norma sectorial por la naturaleza de la actividad, sea una condición de trabajo o el desplazamiento se realice en un medio de transporte brindado

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

por el empleador, de forma directa o a través de terceros.

4.15. Ello en el entendido que la responsabilidad del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo se presenta en el contexto de la relación laboral, es decir, con motivo de la realización de las funciones del trabajador y del acatamiento de las órdenes emitidas por el empleador, ya sea que estas se tengan que cumplir dentro o fuera del centro de labores, así como también dentro o fuera del horario de trabajo.

V. CONCLUSIÓN

(...)

5.5. En opinión de esta Oficina, considerar solamente la propiedad del vehículo en que se transporta el trabajador para exonerar de responsabilidad al empleador por cualquier accidente que pudiera ocurrir es insuficiente. Así, se sugiere al legislador evaluar que la modificación del literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA recoja la redacción del artículo 93 del RLSST, es decir, establecer que no es accidente de trabajo el que se produce en el desplazamiento de ida y retorno a centro de trabajo, salvo que ello esté contemplado en una norma sectorial por la naturaleza de la actividad, sea una condición de trabajo o el desplazamiento se realice en un medio de transporte brindado por el empleador, de forma directa o a través de terceros.

5.6. Ello en el entendido que la responsabilidad del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo se presenta en el contexto de la relación laboral, es decir, con motivo de la realización de las funciones del trabajador y del acatamiento de las órdenes emitidas por el empleador, ya sea que estas se tengan que cumplir dentro o fuera del centro de labores, así como también dentro o fuera del horario de trabajo.

5.7. Sobre la base de lo anterior, se considera que el Proyecto de Ley 8888/2024-CR es viable con observaciones.

- b) **Defensoría del Pueblo.** Mediante Oficio 0554-2024-DP/PAD, del 13 de noviembre de 2024, la institución remite el Informe jurídico defensorial N° 0070-2024-DP/AAE, que concluye que su opinión sobre el proyecto de ley no es favorable.
- c) **Colegio Médico del Perú.** Mediante carta N° 229-SIPMYSP-CMP-2025, del 14 de enero de 2025, dicha institución nos remite su opinión institucional, en donde señalan lo siguiente:
El PL (...) propone que se considere como accidente de trabajo aquel que ocurra durante el trayecto de ida o retorno al centro de trabajo en vehículos contratados por la entidad empleadora, en vehículos de terceros contratados por ella, o en medios de transporte proporcionados por la propia entidad empleadora; así mismo, propone que no se considere como accidente de trabajo, aquel que se produzca en el trayecto de ida y retorno a centro de trabajo, en vehículos propios de los trabajadores. Al respecto, es preciso señalar que tal como dispone el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N°003-98-SA, el accidente de trabajo incluye aquel que sobrevenga al trabajador asegurado durante la ejecución de órdenes de la Entidad Empleadora o bajo su autoridad, aun cuando se produzca fuera del centro y de las horas de trabajo, así como el que se produce antes o después de la jornada laboral.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

2.3.8. En ese orden de ideas y en coherencia con lo regulado en el dispositivo legal que se pretende modificar, consideramos que la fórmula legal del PL N°8888/2024-CR debe incluir además aquel accidente de trabajo que se produzca en el trayecto de ida y retorno a centro de trabajo, en vehículos propios de los trabajadores, sustentado en el hecho que el traslado que realice el trabajador hacia su centro de labores en un vehículo genera la misma exposición de riesgos laborales si el vehículo es propio del trabajador o si el vehículo es contratado por la entidad empleadora, en vehículos de terceros contratados por ella, o en medios de transporte proporcionados por la propia entidad empleadora.

2.3.9. La posición técnica señalada en párrafo previo guarda concordancia con lo establecido en el Reglamento de la Ley No 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado con Decreto Supremo No 005-2012-TR y modificatorias, en cuyo Glosario de Términos establece las siguientes definiciones:

“Accidente de Trabajo (AT): Todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y aun fuera del lugar y horas de trabajo. Según su gravedad, los accidentes de trabajo con lesiones personales pueden ser:

1. Accidente Leve: Suceso cuya lesión, resultado de la evaluación médica, que genera en el accidentado un descanso breve con retorno máximo al día siguiente a sus labores habituales.

2. Accidente Incapacitante: suceso cuya lesión, resultado de la evaluación médica, da lugar a descanso, ausencia justificada al trabajo y tratamiento. Para fines estadísticos, no se tomará en cuenta el día de ocurrido el accidente. Según el grado de incapacidad los accidentes de trabajo pueden ser:

2.1. Total Temporal: cuando la lesión genera en el accidentado la imposibilidad de utilizar su organismo; se otorgará tratamiento médico hasta su plena recuperación. 2.2. Parcial Permanente: cuando la lesión genera la pérdida parcial de un miembro u órgano o de las funciones del mismo.

2.3. Total Permanente: cuando la lesión genera la pérdida anatómica o funcional total de un miembro u órgano; o de las funciones del mismo. Se considera a partir de la pérdida del dedo meñique”.

Por lo anteriormente expuesto, es importante señalar que si bien la fórmula legal del PL N°8888/2024-CR tiene observaciones en aspectos de fondo relacionados a las modificaciones que se propone al artículo 2 del Reglamento "Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo", consideramos que la exposición de motivos debe incorporar los alcances de la Ley N°29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo No 005-2012-TR y modificatorias; así mismo, se hace necesario una compilación de toda la normativa sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, permitiendo a los operadores jurídicos en el ámbito administrativo y judicial contar con un único texto armónico respecto al cumplimiento de la cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan actividades de alto

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

riesgo, mediante el otorgamiento de prestaciones de salud y pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio como consecuencia de accidentes de trabajo.

- d) **Ministerio de Salud.** Con Oficio D003597-2024-DM-MINSA, del 16 de diciembre de 2024, remite el Informe N° D001155-2024-OGAJ-MINSA, que señala lo siguiente:

Opinión de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública

3.2 La Unidad Funcional de Salud Ocupacional e Incapacidad Laboral de la Dirección de Prevención y Control de Enfermedades No Transmisibles, Raras y Huérfanas de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, emite opinión sobre el proyecto de ley, señalando esencialmente lo siguiente:

(...)

2.2 (...) de acuerdo a la normatividad comparada con otros países considera que los accidentes en el trayecto entre el domicilio de la persona trabajadora y el lugar de trabajo, sea considerado accidente de trabajo, cuando el trayecto es realizado en vehículos contratados por la entidad empleadora, en vehículos de terceros contratados por ella, o en medios de transporte proporcionados por la propia entidad empleadora, siempre y cuando no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo y que el trabajador demuestre dicha ocurrencia. De esta forma se podrá evitar declarar accidentes de trabajo que no correspondan. (...)

III. Conclusiones

La DENOT considera que el Proyecto de Ley N° 8888/2024-CR que propone la Ley que modifica el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, **es viable con la observación de incluir en el fraseado: “siempre y cuando no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo y que el trabajador demuestre dicha ocurrencia.”**

Opinión del Instituto Nacional de Salud-INS

3.4 El Instituto Nacional de Salud, a través del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS), ha señalado lo siguiente:

«La propuesta de modificación presenta un cambio fundamental en la cobertura de los accidentes de trabajo en el trayecto. Específicamente: Vehículos de la entidad empleadora: La modificación deja abierta la posibilidad de que los accidentes ocurridos en vehículos proporcionados por el empleador (propios o contratados) si puedan constituir accidentes de trabajo.

Esto mejora la protección del trabajador, dado que la responsabilidad de los empleadores en el transporte del trabajador es clara, y las condiciones de seguridad del transporte están bajo control de la entidad. Respecto a los vehículos propios del trabajador: Al mantener que los accidentes en vehículos particulares de los trabajadores no se consideran accidentes de trabajo, se establece una diferenciación importante. Esto puede deberse a que el empleador no tiene control sobre las condiciones de mantenimiento del vehículo ni sobre la conducción del trabajador, lo

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

que limita su responsabilidad en estos casos. (...)

Conclusión:

La modificación es un avance para garantizar la cobertura en casos donde el empleador proporcione transporte, pero deja fuera a un sector que, por razones prácticas utiliza vehículos propios, además se debe considerar que esta modificación es específica para las prestaciones de salud o pensión, por lo que no excluye la definición de accidente de trabajo considerada por la OIT, para notificación sobre los accidentes in itinere.

Esta modificación es positiva en términos de reforzar el deber de cuidado del empleador, pero se debe continuar analizando como se puede brindar mayor cobertura sin exponer al empleador a responsabilidades excesivas.

Por lo expuesto, se sugiere brindar opinión favorable al proyecto de Ley N° 8888/2024-CR.»

Conclusiones

4.1. La presente propuesta normativa, busca modificar el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, con la finalidad de excluir de la definición de accidente de trabajo, aquellos que producen en el trayecto de ida y retorno al centro de trabajo en vehículos propios de los trabajadores, y agregar un último párrafo al citado artículo 2 para establecer que el accidente que ocurre durante el trayecto de ida o retorno al centro de trabajo en vehículos contratados por el empleador o proporcionados por éste califican como accidentes de trabajo.

4.2. La Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública y CENSOPAS del Instituto Nacional de Salud emiten favorable al Proyecto de Ley, empero formulan recomendaciones que se estima pertinente sean consideradas por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República.

4.3. Se recomienda que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República soliciten la opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad y salud en el trabajo.

4.4. Teniendo en cuenta las opiniones técnicas mencionadas, y lo expresado en el presente informe, se recomienda poner en consideración de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República, los comentarios y recomendaciones señalados en el presente informe.

- e) Ministerio de Transportes y Comunicaciones.** A través del Oficio 1450-2025-DM-MINSA, del 30 de junio de 2025, dicho sector nos remite su opinión institucional y señalan lo siguiente:

(...) 3.17 El Proyecto de Ley tiene por objeto modificar el literal a) del número 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, con la finalidad de excluir de la consideración de accidente de trabajo aquellos que se producen en el trayecto de la ida y retorno al centro de trabajo en vehículos

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

propios de los trabajadores, y agregar un último párrafo al artículo 2 para precisar los casos en que si se considera accidente de trabajo, sin embargo lo señalado no guarda relación con las competencias inherentes al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por lo tanto, la materia objeto de análisis, no es de competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

- f) **Ministerio de Economía y Finanzas.** Mediante Oficio 228-2025-EF/10.01, del 28 de ENERO de 2025, dicho sector nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe N° 0076-2025-EF/42.02 de la Oficina de Asuntos Jurídicos, Económicos y Administrativos en donde señalan lo siguiente:

III. CONCLUSIONES

Por lo antes expuesto, esta Oficina concluye lo siguiente:

3.1 Corresponde observar el Proyecto de Ley N° 8888/2024-CR, que propone la Ley que modifica el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-98-SA, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, toda vez que se verifica que el referido Proyecto de Ley contiene una clara intromisión en atribuciones ejecutivas, que corresponden al Presidente de la República, lo cual viola el principio constitucional de separación de poderes.

- g) **Opiniones ciudadanas.** Al 10 de octubre de 2025 el portal institucional del Congreso de la República no registra opiniones ciudadanas.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- Decreto Supremo 009-97-SA, Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- Decreto Supremo 003-98-SA, que aprobó Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.
- Decreto Supremo 005-2012-TR, que aprobó el Reglamento de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Resolución Ministerial 069-2011/MINSA, que aprobó el Documento Técnico “Evaluación y Calificación de la Invalidez por Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales”.
- Resolución Ministerial 981-2016/MINSA, que aprobó la NTS N°127-MINSA/2016/DGIESP: Norma Técnica de Salud para la Evaluación, Calificación, y Certificación de la Persona con Discapacidad.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

El proyecto plantea modificar el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Supremo 003-98-SA, Decreto Supremo que aprueba Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, con la finalidad de excluir de la definición de accidente de trabajo, aquellos que producen en el trayecto de ida y retorno al centro de trabajo en vehículos propios de los trabajadores, y agregar un último párrafo al citado artículo 2 para establecer que el accidente que ocurre durante el trayecto de ida o retorno al centro de trabajo en vehículos contratados por el empleador o proporcionados por éste califican como accidentes de trabajo.

Como primera definición tenemos que, un **accidente de trabajo** es toda lesión orgánica o perturbación funcional causada en el centro de trabajo o como resultado de este. Puede ocurrir debido a acciones imprevistas, inesperadas u ocasionales de fuerza externa, repentina y violenta que ocurren de un momento a otro sobre el trabajador o por el esfuerzo de este.

El concepto de accidente de trabajo (AT) se encuentra definido en el Glosario de términos del reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, según el cual es “Todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte.”

En ese sentido, el accidente laboral será aquel que se produce dentro del ámbito laboral o por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho accidental, súbito, e imprevisto que produce daños en la salud del trabajador, que **lo incapacita para cumplir con su trabajo habitual, de forma temporal o permanente**.

De igual manera, la ley incluye aquellos accidentes que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y **aun fuera del lugar y horas de trabajo**.

Desde esta definición se entiende que los accidentes de trabajo no se supeditan exclusivamente al centro de trabajo, así como al horario de labores o jornada, siempre que haya una sujeción en las actividades.

5.1. Definición de la Organización Internacional del Trabajo

La OIT² define el accidente de trabajo como el suceso ocurrido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo, que causa:

A. lesiones profesionales mortales;

B. lesiones profesionales no mortales. La Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1964 (núm.

² “Salud y Seguridad en el Trabajo” En:
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248685.pdf

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

121), señala que “todo Miembro debería, con arreglo a condiciones prescritas, considerar accidentes del trabajo los siguientes:

- (a) los accidentes sufridos durante las horas de trabajo en el lugar de trabajo o cerca de él, o en cualquier lugar donde el trabajador no se hubiera encontrado si no fuera debido a su empleo, sea cual fuere la causa del accidente;
- (b) los accidentes sufridos durante períodos razonables antes y después de las horas de trabajo, y que estén relacionados con el transporte, la limpieza, la preparación, la seguridad, la conservación, el almacenamiento o el empaquetado de herramientas o ropas de trabajo;
- (c) los accidentes sufridos en el trayecto directo entre el lugar de trabajo y: (i) la residencia principal o secundaria del asalariado; o (ii) el lugar donde el asalariado toma habitualmente sus comidas; o (iii) el lugar donde el asalariado percibe habitualmente su remuneración”.

La OIT señala también que los accidentes de trabajo:

- Son evitables, a partir de la identificación de sus múltiples causas y la adopción de medidas que los prevengan.
- No son culpa de la “mala suerte” y, por tanto, no deben ser atribuidos a la “fatalidad”.
- La verdadera prevención debe considerar todos los incidentes, incluso aquellos que no produjeron lesiones en los trabajadores.
- Los trabajadores son las víctimas de los accidentes de trabajo y no se los debe considerar como culpables en un análisis superficial de las situaciones³.

5.2. Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo

La **Organización Internacional del Trabajo** en su “Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006”, en su convenio 187 dentro del Título III POLÍTICA NACIONAL, artículo 3, incisos 1, 2 y 3 refiere lo siguiente:

- 1. Todo Miembro deberá promover un ambiente de trabajo seguro y saludable mediante la elaboración de una política nacional.
- 2. Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.
- 3. Al elaborar su política nacional, todo Miembro deberá promover, de acuerdo con las condiciones y práctica nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, principios básicos tales

³ “Salud y Seguridad en el Trabajo” En:
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248685.pdf

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación.

En dicho marco, y de acuerdo con lo descrito por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, **el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgos (SCTR) es obligatorio para todos los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo y que están expuestos a accidentes laborales o enfermedades profesionales, como consecuencia de la exposición a distintos factores de riesgo existentes en los ambientes de trabajo.**

El SCTR - Salud se activa cuando un trabajador sufre un accidente laboral o desarrolla alguna enfermedad laboral, cubriendo los gastos de atención médica, rehabilitación y readaptación laboral, abordando todos los niveles de complejidad. Sin embargo, no comprende los subsidios económicos que son por cuenta del Seguro Social de Salud.

El SCTR - Pensión brinda coberturas económicas por invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, generadas por accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales, para trabajadores que realizan actividades de riesgo. Las prestaciones económicas deben ser contratadas por la entidad empleadora, quien puede elegir libremente entre una compañía de seguros o la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

De acuerdo a la **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP**, el “Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo es aquel que debe ser contratado por tu empleador si desempeñas labores de riesgo, como lo son: la pesca, producción de petróleo crudo y gas natural, extracción de minerales metálicos, industria del tabaco, fabricación de textiles, cuero y sucedáneos, madera y corcho, sustancias químicas industriales, fabricación de productos plásticos y de vidrio, industria básica del hierro y acero, construcción de maquinarias, electricidad, gas y vapor, construcción, servicios de saneamiento, entre otras actividades descritas en el Anexo 5 del D.S. N° 009-97-SA”⁴.

El **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo** define al SCTR de la siguiente manera: Es un seguro obligatorio creado por la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, que se contrata para brindar prestaciones de salud y económicas a los afiliados regulares del seguro social de salud que desempeñan actividades de riesgo listadas en el anexo N° 5 DEL Decreto Supremo N° 009-97-SA, modificado por el Decreto Supremo N° 003-98-SA.

¿Quién está obligado a contratar el SCTR?: La obligación de contratar y pagar este seguro es de las y los empleadores en cuyas empresas se realizan actividades de

⁴ <https://www.sbs.gob.pe/usuarios/seguros/seguros-obligatorios/seguro-complementario-de-trabajo-de-riesgo-sctr>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

riesgo, así como de toda institución que destaque personal hacia centros de trabajo donde se ejecuten las actividades de riesgo

¿Qué riesgos cubre el SCTR?: Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

¿Qué cubre el SCTR Salud?: El SCTR - Salud otorga asistencia médica, incluye la rehabilitación, prótesis, renovación y reparación de prótesis, así como aparatos ortopédicos necesarios. Las prestaciones de salud son otorgadas por EsSalud o por una Entidad Prestadora de Salud (EPS).

¿Qué cubre el SCTR Pensión?: El SCTR - Pensión otorga coberturas económicas de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, que se originan por accidentes de trabajo y/o enfermedad profesional, a las y los trabajadores que desarrollan actividades de riesgo. Las prestaciones económicas serán contratadas por la entidad empleadora, a libre elección, con una compañía de seguros o con la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

¿Qué no cubre el SCTR?: Los eventos que no se consideran accidentes de trabajo, como:

- **El que se produce en el trayecto de ida y de retorno del trabajo.**
- El provocado intencionalmente.
- Por incumplimiento del trabajador de una orden escrita específica del empleador.
- En ocasión de actividades recreativas, deportivas o culturales.
- Durante permisos, licencias, vacaciones.
- Uso de sustancias alcohólicas o drogas.
- Guerra, conmoción civil o terrorismo.
- Convulsión de la naturaleza.
- Fusión nuclear.
- Todo accidente que no sea considerado como accidente de trabajo o enfermedad profesional, serán tratados como accidentes o enfermedades comunes, sujeto al régimen general del Seguro Social en Salud.

Ospina Salinas⁵ en la Revista “Laborem” N°15/2015 de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social define lo siguiente:

“Todas las ocupaciones generan un impacto sobre el cuerpo, la salud y vida de las y los trabajadores, no solo las calificadas como “actividades de alto riesgo”. En el Perú, se encuentran casos de accidentes mortales, incapacitantes y enfermedades profesionales en actividades no catalogadas como de “alto riesgo”. Como en el sector de la industria alimentaria, fabricación de baterías, fabricación de pequeñas piezas metálicas, fabricación de muebles de madera, entre otras. En el caso de las actividades de servicios no se incluyen el transporte, corte, cepillado de madera,

⁵ Abogada. Máster en Prevención de Riesgos Laborales. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ex directora general del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (Censopas) del Instituto Nacional de Salud. Ex consejera del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

lavado de prendas de vestir (utilizan calderos), comercio, envasadoras, educación, entre muchas otras. Inclusive en el 2008, el 78 % de las atenciones por accidentes de trabajo que realizó EsSalud correspondieron a trabajadores que no se encontraban protegidos por el SCTR (ISAT: 2011). En ese sentido, la denominación es equívoca. Se trata de un mecanismo de aseguramiento de los riesgos del trabajo, específicamente de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales”.

5.3. Factores que contribuyen a las lesiones y enfermedades en el lugar de trabajo

Condiciones laborales adversas

En una publicación especializada en seguridad y salud en el trabajo, (ESGINNOVA Group) del 5 de febrero del 2025, se expresa la siguiente opinión sobre las lesiones y enfermedades en el lugar de trabajo: “Las condiciones laborales, como los **turnos nocturnos**, el **trabajo sedentario** y la **hiperconexión**, afectan negativamente la salud de los trabajadores. Por ejemplo, trabajar durante la noche o en turnos rotativos incrementa en un 66% la necesidad de recuperar el sueño, mientras que el sedentarismo laboral está vinculado a un aumento del 37% en los síntomas de insomnio.

Estrés y salud mental

El **estrés laboral** es otro factor que contribuye significativamente a las enfermedades en el lugar de trabajo. La presión constante, las largas jornadas y la falta de apoyo pueden llevar a problemas de salud mental, que a su vez aumentan el riesgo de accidentes y enfermedades físicas.

Sobre este tema, la Organización Internacional del Trabajo refiere lo siguiente: “Cerca de tres millones de trabajadores mueren cada año debido a accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, un aumento de más del 5 por ciento en comparación con 2015, según nuevas estimaciones de la OIT. La cifra subraya los desafíos persistentes para salvaguardar la salud y la seguridad de los trabajadores en todo el mundo. La mayoría de estas muertes relacionadas con el trabajo, un total de 2,6 millones de muertes, se deben a enfermedades relacionadas con el trabajo.

Los accidentes laborales son responsables de otras 330.000 muertes, según el análisis. Las enfermedades circulatorias, las neoplasias malignas y las enfermedades respiratorias figuran entre las tres primeras causas de muerte relacionada con el trabajo. En conjunto, estas tres categorías representan más de tres cuartas partes de la mortalidad laboral total”⁶.

⁶ <https://www.ilo.org/es/resource/news/casi-3-millones-de-personas-mueren-por-accidentes-y-enfermedades>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

5.4. Legislación Comparada

Colombia: La ley 1562 de 2012, en su artículo 3°, define accidente de trabajo:

ARTÍCULO 3°. Accidente de trabajo. Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo⁷.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.

Chile: La Ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en su artículo 5°, indica lo siguiente:

Artículo 5° Para los efectos de esta ley se entiende por accidente del trabajo toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte.

Son también accidentes del trabajo los ocurridos en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la habitación y el lugar del trabajo, y aquéllos que ocurran en el trayecto directo entre dos lugares de trabajo, aunque correspondan a distintos empleadores. En este último caso, se considerará que el accidente dice relación con el trabajo al que se dirigía el trabajador al ocurrir el siniestro.

Se considerarán también accidentes del trabajo los sufridos por dirigentes de instituciones sindicales a causa o con ocasión del desempeño de sus cometidos gremiales.

Exceptúanse los accidentes debidos a fuerza mayor extraña que no tenga relación alguna con el trabajo y los producidos intencionalmente por la víctima. La prueba de las excepciones corresponderá al organismo administrador.

España: El artículo 156 de la Ley General de la Seguridad Social establece en su apartado 2.a) que tendrán la consideración de accidentes de trabajo los que sufra el trabajador al ir o al volver del lugar de trabajo, figura que suele denominarse por la Jurisprudencia y Doctrina Jurídica como accidente de trabajo “in itinere”. Asimismo, en el apartado 3 del referido artículo 156 de la Ley General de la Seguridad Social se indica que se presumirá, salvo prueba en contrario, que son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar del trabajo

México: La Ley Federal del Trabajo, Título Noveno: Riesgos de Trabajo, artículo 474, establece lo siguiente:

⁷<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48365#:~:text=ART%C3%8DCULO%203%C2%BA.&text=Es%20accidente%20de%20trabajo%20todo,una%20invalidez%20o%20la%20muerte.>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

“Artículo 474

Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, la muerte o la desaparición derivada de un acto delincuencia, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.”

5.5. Definición del lugar de trabajo

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la definición de lugar de trabajo se define de la siguiente forma: “Depende de la legislación nacional, pero suele abarcar las instalaciones o parte de las instalaciones que se ponen a disposición de cualquier persona como lugar de trabajo. El concepto también abarca el hogar familiar para el trabajo doméstico (...). El término 'lugar de trabajo' puede incluir las partes comunes de edificios compartidos, carreteras y caminos privados en polígonos industriales y parques industriales.⁸”.

Es decir que el término "lugar de trabajo" se refiere a cualquier área donde los trabajadores deban permanecer o a la que puedan acceder debido a su trabajo, ya sea en un edificio o no.

En conclusión, el “centro de trabajo” es una unidad de mayor dimensión, con una organización propia, mientras que el “lugar de trabajo” es una ubicación dentro o fuera de ese centro, donde se realizan tareas específicas o propias de su especialidad o función.

En ese sentido, atendiendo a que el aseguramiento constituye una previsión para la atención y recuperación de la salud, se considera viable la propuesta planteada en el proyecto de ley, que bajo el principio tuitivo contemple situaciones más amplias para la cobertura con el SCTR.

5.6. Propuesta para modificar el Decreto Supremo 003-98-SA

Sobre el particular, corresponde evaluar las disposiciones constitucionales que establecen la jerarquía normativa en el ordenamiento peruano y aquellas legales que resultan aplicables.

En primer lugar, el artículo 51 de la Constitución Política del Perú señala que la Carta Magna prevalece sobre toda norma legal; y la ley, sobre las normas de inferior jerarquía. Asimismo, el inciso 4 del artículo 200 constitucional, sobre las garantías constitucionales, precisa que procede la Acción de Inconstitucionalidad contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas

⁸ <https://www.ilo.org/es/temas/administracion-e-inspeccion-del-trabajo/biblioteca-de-recursos/la-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-guia-para-inspectores-del-trabajo-y/lugares-de-trabajo>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo. De acuerdo con la propia Constitución, **entre las normas con rango de ley no se encuentran los decretos supremos**, por lo que pretender modificar un decreto a través de la ley no resulta congruente con lo dispuesto por la Constitución.

Adicionalmente, los decretos supremos, según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 11 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley **o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional**, siendo de competencia de dicho poder del Estado su aprobación, modificación y su abrogación.

Respecto a su abrogación, es relevante lo señalado por el **Código Civil** que en su Artículo I del Título Preliminar señala que: **“La ley se deroga sólo por otra ley**. La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquella. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado.” Asimismo, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el **Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República**, los decretos supremos se dejan sin efecto, no correspondiendo su derogatoria.

En atención a lo señalado, la propuesta debe materializarse a través de una modificación en la **Ley 26790, Ley de modernización de la Seguridad Social en Salud (artículo 19)**, lo que debe generar que se deba adecuar las normas de menor rango que complementan la regulación.

En ese sentido, la comisión plantea la siguiente redacción:

Cuadro comparativo

Fórmula vigente del artículo 19 de la Ley 26790	Propuesta de modificación del artículo 19 de la Ley 26790
Artículo 19.- SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo. Es obligatorio y por cuenta de la entidad empleadora. Cubre los riesgos siguientes: a) Otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con el IPSS o con la EPS elegida conforme al Artículo 15 de esta Ley. b) Otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de	Artículo 19.- SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo. Es obligatorio y por cuenta de la entidad empleadora. Cubre los riesgos siguientes: a) Otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con el IPSS o con la EPS elegida conforme al Artículo 15 de esta Ley. b) Otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

Fórmula vigente del artículo 19 de la Ley 26790	Propuesta de modificación del artículo 19 de la Ley 26790
accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.	accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.
	c) Accidentes ocurridos durante el trayecto de ida o retorno al centro o lugar de trabajo, cuando dicho trayecto es realizado en vehículos del empleador o contratados bajo cualquier modalidad por éste; así como durante la ejecución de órdenes de la entidad empleadora si el accidente se produce fuera del centro o lugar de trabajo o fuera de las horas de trabajo, de acuerdo con lo establecido en el reglamento.
El derecho a las pensiones de invalidez del seguro complementario de trabajo de riesgo se inicia una vez vencido el período máximo de subsidio por incapacidad temporal cubierto por el Seguro Social de Salud.	El derecho a las pensiones de invalidez del seguro complementario de trabajo de riesgo se inicia una vez vencido el período máximo de subsidio por incapacidad temporal cubierto por el Seguro Social de Salud.
Los términos y condiciones para el funcionamiento de este seguro se establecen en el reglamento.	Los términos y condiciones para el funcionamiento de este seguro se establecen en el reglamento.

Conforme señala la exposición de motivos del proyecto en estudio, “actualmente, existe una discrepancia significativa entre las Normas Técnicas del SCTR, establecidas por el Decreto Supremo N° 003-98-SA, y las normas que regulan la seguridad y salud en el trabajo. Esta divergencia ha generado una situación de vulnerabilidad para muchos trabajadores, particularmente aquellos que deben trasladarse a centros de operaciones ubicados en lugares alejados o de difícil acceso, como es el caso de las unidades mineras, petroleras u otras instalaciones industriales remotas. La falta de coherencia entre estas normas ha dado lugar a interpretaciones restrictivas por parte de las empresas aseguradoras, lo que ha resultado en la denegación de cobertura para accidentes que ocurren durante el trayecto al centro de trabajo, incluso cuando el transporte es proporcionado por el empleador”.

La situación señalada se aprecia también en el caso de los desplazamientos que debe efectuar el personal de la salud, algunas de cuyas actividades se encuentran contempladas en la regulación sobre el SCTR⁹.

5.7. Aporte formulado durante el debate en la Comisión

Durante el debate del proyecto de dictamen llevado a cabo en la Sexta sesión ordinaria de la Comisión, la congresista Infantes Castañeda alcanzó aportes para la fórmula legal que fueron acogidos por la presidenta de la Comisión, en el

⁹ Ver: https://www.essalud.gob.pe/downloads/ANEXO_5_reglamento_de_la_ley_26790.pdf

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

siguiente sentido:

Fórmula legal del proyecto de dictamen	Propuesta alcanzada
Artículo 19.- SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo o norma con rango de ley. Es obligatorio y por cuenta de la entidad empleadora. Cubre los riesgos siguientes: a) Otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con Essalud o con la EPS elegida conforme al Artículo 15 de esta Ley. b) Otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas. c) Accidentes ocurridos durante el trayecto de ida o retorno al centro o lugar de trabajo, cuando el viaje se realiza en vehículos del empleador o contratados bajo cualquier modalidad por este, así como durante la ejecución de órdenes de la entidad empleadora, si el accidente se produce fuera del centro o lugar de trabajo o fuera de las horas de trabajo, de acuerdo con lo establecido en el reglamento. El derecho a las pensiones de invalidez del seguro complementario de trabajo de riesgo se inicia una vez vencido el período máximo de subsidio por incapacidad temporal cubierto por el Seguro Social de Salud.	Artículo 19.- SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo o norma con rango de ley. Es obligatorio y por cuenta de la entidad empleadora. Cubre los riesgos siguientes: a) Otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con Essalud o con la EPS elegida conforme al Artículo 15 de esta Ley. b) Otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas. c) Accidentes ocurridos durante el trayecto de ida o retorno al centro o lugar de trabajo, en los que se exponga objetivamente al trabajador a condiciones de riesgo vinculadas al trabajo que realiza, cuando el desplazamiento: i. Se realice en vehículos del empleador o contratados bajo cualquier modalidad por este; ii. Se desarrolle en cumplimiento de una condición de trabajo o norma sectorial que así lo determine; o iii. Se produzca durante la ejecución de órdenes de la entidad empleadora, fuera del centro o lugar de trabajo o fuera del horario laboral. En todos los casos la cobertura opera siempre que el trayecto no hubiere sido interrumpido o alterado por causas ajenas al trabajo, extremo que deberá acreditarse. El Reglamento define el centro o lugar de trabajo. El derecho a las pensiones de invalidez del seguro complementario de trabajo de riesgo se inicia una vez vencido el período máximo de subsidio por incapacidad temporal cubierto por el Seguro Social de Salud.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

Fórmula legal del proyecto de dictamen	Propuesta alcanzada
Los términos y condiciones para el funcionamiento de este seguro se establecen en el reglamento.	Los términos y condiciones para el funcionamiento de este seguro se establecen en el reglamento.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Salud y Población recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del proyecto de Ley 8888/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO

Artículo único. Modificación del artículo 19 de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud

Se modifica el artículo 19 de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, en los siguientes términos:

"Artículo 19.- SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO

El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo o norma con rango de ley. Es obligatorio y por cuenta de la entidad empleadora. Cubre los riesgos siguientes:

- Otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con **Essalud** o con la EPS elegida conforme al Artículo 15 de esta Ley.
- Otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.
- Accidentes ocurridos durante el trayecto de ida o retorno al centro o lugar de trabajo, en los que se exponga objetivamente al trabajador a condiciones de riesgo vinculadas al trabajo que realiza, cuando el desplazamiento:**
 - Se realice en vehículos del empleador o contratados bajo cualquier modalidad por este;
 - Se desarrolle en cumplimiento de una condición de trabajo o norma sectorial que así lo determine; o

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

iii. **Se produzca durante la ejecución de órdenes de la entidad empleadora, fuera del centro o lugar de trabajo o fuera del horario laboral.**

En todos los casos la cobertura opera siempre que el trayecto no hubiere sido interrumpido o alterado por causas ajenas al trabajo, extremo que deberá acreditarse. El Reglamento define el centro o lugar de trabajo.

El derecho a las pensiones de invalidez del seguro complementario de trabajo de riesgo se inicia una vez vencido el período máximo de subsidio por incapacidad temporal cubierto por el Seguro Social de Salud.

Los términos y condiciones para el funcionamiento de este seguro se establecen en el reglamento.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecua el Reglamento de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, aprobado por el Decreto Supremo 009-97-SA, a las modificaciones dispuestas por la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Dese cuenta.

Sala Martha Hildebrandt Pérez-Treviño – Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 14 de octubre de 2025.

 Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/10/2025 11:11:27-0500	 Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 22/10/2025 12:28:11	 Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Biana FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 24/10/2025 16:09:50-0500
MAGALY RUÍZ RODRÍGUEZ Presidenta		
 Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/10/2025 15:03:48-0500	 Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 22/10/2025 15:40:02-0500	 Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 22/10/2025 15:40:17-0500
LUIS PICÓN QUEDO Secretario		
 Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/10/2025 12:45:49-0500	 Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/10/2025 16:06:13-0500	
 Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 24/10/2025 15:13:17-0500	 Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 23/10/2025 13:48:12-0500	

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8888/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A FIN DE AMPLIAR EL ALCANCE DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO.

Siguen firmas [...].

Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2025 15:20:07-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2025 16:44:00-0500

Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/10/2025 09:30:40-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2025 12:24:09-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2025 14:19:36-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2025 02:01:59-0500