



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante CTSS) el Proyecto de Ley 2867/2022-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, de autoría del congresista Jorge Luis Flores Ancachi, que propone una “Ley que incorpora a los estibadores terrestres y transportistas manuales al Seguro Integral de Salud (SIS)”.

En la sexta sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 7 de octubre de 2025, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2867/2022-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que adiciona el artículo 2-A° en la Ley 25047, que otorgan beneficios a trabajadores "estibadores terrestres", "transportistas manuales en carretillas y triciclos", que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos. Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, Isabel CORTEZ AGUIRRE, secretaria, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos ALVA ROJAS, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Patricia Rosa CHIRINOS VENEGAS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge Alfonso MARTICORENA MENDOZA, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA, Germán Adolfo TACURI VALDIVIA, María Elizabeth, TAIPE CORONADO, Edgar TELLO MONTES y Héctor José VENTURA ANGEL. Se registro el voto en abstención de los congresistas Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS y Adriana Josefina TUDELA GUTIÉRREZ. No se registró votos en contra.

1. Situación procesal del proyecto legislativo

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 2867/2022-CR¹ fue presentado el 19 de agosto de 2022 al Área de Trámite Documentario siendo decretado el 24 de agosto de 2022 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en calidad de comisión principal, y a la Comisión de Salud y Población, como segunda comisión dictaminadora, para su análisis y dictamen correspondiente.

1.2. Antecedentes parlamentarios

Del contenido de los proyectos de ley, que se verán en el siguiente acápite, y de la revisión de los archivos de proyectos presentados en los períodos parlamentarios

¹ Ver Proyecto de Ley 2867/2022-CR, en el siguiente enlace <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ND10DE=/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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

anteriores se verifica que no existen propuestas iguales o similares a las que son objeto de análisis en el presente dictamen.

2. Contenido del proyecto legislativo

El proyecto legislativo tiene una fórmula legal de dos (2) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales con el siguiente contenido:

- Artículo 1 tiene como objeto incorporar el acceso gratuito al Seguro Integral de Salud (SIS) a los estibadores terrestres y transportistas manuales y a sus familiares directos.
- Artículo 2 para acceder deberán solicitarlo de parte ante las oficinas de Seguro Integral de Salud (SIS) de su localidad.
- Como disposiciones complementarias finales encarga al Ministerio de Salud establecer las disposiciones reglamentarias pertinentes para la implementación del SIS gratuito, así como constata si los estibadores terrestres y transportistas manuales y sus familiares están considerados dentro del patrón general de hogares (PGH) del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), previo a otorgárseles el Seguro Integral de Salud (SIS).

Como justificación el autor señala *“que mediante Ley N° 29088, se aprobó la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales, a efectos de regular las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de los estibadores terrestres y transportistas manuales de productos agrícolas (...) La manipulación manual de cargas ocasiona frecuentes y variadas enfermedades y accidentes de origen laboral. Aproximadamente el 21% de los accidentes están producidos por sobreesfuerzos; y entre el 60-90% de los adultos han sufrido o sufrirán algún dolor de espalda a lo largo de su vida, pudiendo calcularse que un alto porcentaje de éstos pueda ser de origen laboral (...) el trabajo de estiba conlleva muchos riesgos para la salud de los que lo ejercen, motivo por el que es necesario que el Estado garantice una atención de salud integral y oportuno, de tal manera, que se garantice su derecho a la salud, reconocido por nuestra constitución política, derecho que en el caso particular de los trabajadores estibadores está directamente vinculado a su derecho al trabajo, debido a que el trabajo que ellos realizan lo hacen utilizando su fuerza corporal. Además, considerando que por la misma naturaleza del trabajo que prestan, están expuestos a una serie de enfermedades futura y lesiones que puedan incluso hasta inhabilitarlos para el trabajo, perjudicándose ellos y su familia”*.

3. Opiniones e información solicitada

3.1. Pedidos de Opinión:

3.1.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo -MTPE. – Mediante Oficio No 0052-PL002867-2022-2023-CTSS-CR del 29 de agosto de 2022.

3.1.2. Seguro Integral de Salud – SIS. - Mediante Oficio No 0053-PL002867-2022-2023-CTSS-CR del 29 de agosto de 2022.

“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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

3.1.3. Ministerio de Salud -MINSA. – Mediante Oficio No 0054-PL002867-2022-2023-CTSS-CR del 29 de agosto de 2022.

3.1.4. Ministerio de Economía y Finanzas -MEF. - Oficio No 0055-PL002867-2022-2023-CTSS-CR del 29 de agosto de 2022.

3.1.5. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. – Mediante Oficio No 0056-PL002867-2022-2023-CTSS-CR.

3.1.6. Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP. - Mediante Oficio No 0057-PL002867-2022-2023-CTSS-CR.

3.2. Respuesta de Opinión

3.2.1. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Mediante Oficio N° 1163-2022-EF/10.01² del 7 de setiembre de 2022 dicho sector nos remite su opinión institucional adjuntando el Informe N° 0330-2022-EF/42.03, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que formula que el tema no contiene materia competente del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento.

3.3. Opiniones recibidas por otras comisiones

En aplicación de los principios de economía procesal y celeridad se van a considerar como elementos de análisis complementario las opiniones recibidas por la Comisión de Salud y Población, en su condición de comisión secundaria dictaminadora y dado que las opiniones versan sobre el proyecto bajo estudio.

3.3.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo -MTPE

Mediante Oficio 1242-2022-MTPE/1³ del 14 de noviembre de 2022, dicho sector adjunta su opinión en el INFORME 0925-2022-MTPE/4/8, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica que formula observaciones al proyecto señalando que “*Los trabajadores estibadores terrestres son asegurados regulares en EsSalud (...) No obstante, aquellos trabajadores estibadores terrestres que aún no han sido afiliados a EsSalud y que no cuentan con ningún otro seguro de salud, serían afiliados automáticamente al SIS en el régimen de financiamiento subsidiado (con financiamiento del Estado) por mandato del Decreto de Urgencia 017-2019 (...) el marco normativo vigente permitiría a estas personas acceder al Seguro de Salud (SIS) en el régimen subsidiado y el Seguro Social de Salud -EsSalud en el régimen contributivo de la seguridad social de salud*”.

² Ver opinión del MEF en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTU4MDk=/pdf>

³ Ver opinión del MTPE en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODg4MjY=/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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

3.3.2. Ministerio de Salud – MINSA

Mediante OFICIO D001334-2022-SG-MINSA⁴ del 18 de octubre de 2022 dicho sector nos remite su opinión institucional adjuntando el INFORME D000213-2022-OGAJ-MINSA elaborado por la Oficina de General de Asesoría Jurídica que formula observaciones al proyecto señalando que *“la Ley 29344 y las normas de desarrollo, permiten que todos los peruanos incluidos los estibadores terrestres y transportistas manuales, así como a sus familiares en condición de pobreza pueda incorporarse a cualquiera de los regímenes (subsidiado o semicontributivo) a cargo de la IAFAS Seguro Integral de Salud (SIS).”*

4. Marco normativo

- Constitución Política del Perú.
*“Artículo 7. [Derecho a la salud]
Todos tienen derecho a la protección de su salud”*
*“Artículo 11. [Libre acceso a las prestaciones de salud]
El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.”*
- Ley 25047, Otorgan beneficios a trabajadores "estibadores terrestres", "transportistas manuales en carretillas o triciclos", que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos. Publicado el 16 de junio de 1989.
- Ley 29088, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los estibadores terrestres y transportistas manuales. Publicado el 18 de setiembre de 2007.
- Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. Publicado el 9 de abril de 2009.
- Decreto Supremo 005-2009-TR, Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los estibadores terrestres y transportistas manuales. Publicado el 24 de abril de 2009.
- Decreto Supremo 010-2011-TR, Reglamento de la Ley 25047, Otorgan beneficios a trabajadores "estibadores terrestres", "transportistas manuales en carretillas o triciclos", que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos. Publicado el 27 de julio de 2011.
- Decreto de Urgencia 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud.

⁴ Ver opinión MINSA en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODg4MjU=/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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

- Resolución Ministerial 313-2011-MINSA, Aprueban Norma Técnica de Salud que establece los Exámenes Médicos Ocupacionales para los Estibadores y Transportistas Manuales.

5. Análisis de la propuesta legislativa

5.1. Análisis Técnico

5.1.1. Delimitación de pretensiones. Derecho a la salud. Sistema Integral de Salud (SIS).

La propuesta legislativa tiene como pretensión incorporar el acceso gratuito al Seguro Integral de Salud (en adelante SIS) a los estibadores terrestres y transportistas manuales, haciendo extensivo este seguro a sus familiares.

Conforme a nuestra actual Carta Magna, la pretensión se encuentra vinculada al derecho a la salud señalada, expresamente, en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, siendo un derecho fundamental que también es desarrollado, de forma general, por la Ley N° 26842, Ley General de Salud, cuyo artículo V señala como principio la responsabilidad del Estado de promover las condiciones que garanticen una adecuada cobertura de prestaciones de salud a la población, en términos socialmente aceptables de seguridad, oportunidad y calidad, así como el artículo VI de la irrenunciabilidad de la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios de salud pública.

En este sentido, la pretensión es concordante con la Constitución Política al pretender que un sector laboral (estibadores terrestres y transportistas manuales) acceda al denominado SIS que viene a ser el asegurador público más grande de Perú, cuyo objetivo es proteger la salud de las personas que no tienen otro seguro médico priorizando a aquellas poblaciones vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, así como también a gestantes, menores de 5 años y bomberos. Cubre atenciones médicas, diagnósticos de diversas enfermedades (incluyendo cáncer y enfermedades raras), tratamientos, medicamentos e insumos.

Como ha señalado la Defensoría del Pueblo, en su Informe No. 120 *“Al crearse el Seguro Integral de Salud (SIS), como una de las políticas más importantes de lucha contra la pobreza, se buscó el aseguramiento público de la población más pobre del país por ser la que presenta los mayores índices de enfermedad y mortalidad, así como por ser la que menos acceso tiene a los servicios de salud. Así, pues, el SIS fue creado para administrar los fondos destinados al financiamiento de prestaciones 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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

*individual (en forma de subsidio público) en favor de los más pobres y excluidos, a fin de eliminar las barreras de acceso a los servicios de salud”.*⁵

En enero del año 2002 se creó el Seguro Integral de Salud (SIS) como un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Salud, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía económica y administrativa (literal d) del artículo 32, Ley 27657)

En 2010, con la aprobación de la política del Aseguramiento Universal en Salud (AUS) en la Ley 29344 y en su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 008-2010-SA, se fortaleció la participación del SIS como uno de los instrumentos para garantizar el derecho pleno y progresivo de toda persona a la seguridad social en salud.

En la actualidad el SIS es un Organismo Público Ejecutor (OPE) del Ministerio de Salud, que ofrece tres tipos de cobertura:

- a) Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS): está constituido por un conjunto de prestaciones prioritarias con la calidad que todo afiliado a un seguro público o privado tiene derecho a recibir. Prioriza intervenciones de carácter promocional, preventivo, recuperativo y de rehabilitación.
- b) Plan Complementario: Están comprendidas las condiciones asegurables complementarias al PEAS que son financiadas por el SIS a sus asegurados al Régimen Subsidiado (gratuito) hasta por un tope de 1.5 UIT por evento (S/. 8,025)
- c) Cobertura Extraordinaria: La Cobertura Extraordinaria permite a la población asegurada por el SIS solicitar este esquema para aquellas condiciones asociadas a diagnósticos establecidos en el PEAS que excedan los topes máximos o se encuentren fuera de los planes de beneficios, como pueden ser las atenciones de Enfermedades de Alto Costo, y Enfermedades Raras o Huérfanas, afiliaciones inmediatas a Recién Nacidos, afiliaciones en casos de Emergencia, prestaciones por gastos de Sepelio.

Como todo seguro, el SIS tiene exclusiones, y estas son: la cirugía profiláctica o estética, así como procedimientos para otros propósitos que no sean mejorar el estado de salud; intervenciones financiadas por otras cuentas como el SOAT, EsSalud, Estrategias, Programas, etc.; así como atención fuera del país.⁶

Respecto al número de asegurados, a diciembre de 2024 el SIS tenía 26'324,936 millones de afiliados (70% de la población asegurada en el país) y el MINSA, a través

⁵ Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1056130-informe-defensorial-n-120>

⁶ Recuperado en: https://www.sis.gob.pe/Portal/mercadeo/Material_consulta/BrochureSIS_10aniosfinansaludperuanos.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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

de dicho seguro, logró cubrir más de 90.9 millones de atenciones en salud para los asegurados SIS en los establecimientos del Minsa y los Gobiernos Regionales.⁷

Respecto a los tipos o planes de seguros que brinda el SIS tenemos 5 niveles conforme al siguiente detalle:

Tipos de Seguros y Requisitos			
1	SIS GRATUITO	● DNI o Carnet de extranjería ● No tener otro seguro de salud ● Clasificación de pobre o pobre extremo en el SISFOH	
2	SIS INDEPENDIENTE	● DNI o Carnet de extranjería ● No tener otro seguro de salud ● Realizar el pago de S/. 39 soles por persona	
3	SIS PARA TODOS	● DNI o Carnet de extranjería ● No tener otro seguro de salud	
4	SIS MICROEMPRESA	● DNI o Carnet de extranjería ● No tener otro seguro de salud ● Microempresa registrada en REMYPE	
5	SIS EMPRENDEDOR	● DNI o Carnet de extranjería ● No tener otro seguro de salud ● Haber abonado tres periodos tributarios anterior a la fecha de la afiliación ● Ser contribuyente del régimen RUS y no tener trabajadores independientes ● Para hijos mayores con discapacidad presentar el certificado correspondiente	

Estando a estas modalidades, requisitos y dada la Ley 29344 que dispone que todos los peruanos son beneficiarios del Plan Esencial de Aseguramiento en salud (PEAS) se puede apreciar que, en esencia, dicho marco normativo permite que todos los peruanos, incluidos los estibadores terrestres y transportistas manuales y sus familiares, en condición de pobreza pueda incorporarse a cualquiera de los regímenes (subsidiado o semicontributivo) a cargo de la IAFAS⁸ Seguro Integral de Salud (SIS).

Asimismo, debe considerarse que los artículos 1 y 2 del Decreto de Urgencia N° 017-2019, establecen que todo residente en el territorio nacional que no cuenta con un seguro de salud es automáticamente afiliado al régimen subsidiado (gratuito) del Seguro Integral de Salud (SIS), independientemente de la clasificación socioeconómica

⁷ Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/1099173-record-historico-minsa-supera-los-90-millones-de-atenciones-de-asegurados-sis-en-2024>

⁸ Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS). En Perú, existen diferentes tipos de IAFAS, como el Seguro Integral de Salud (SIS) y EsSalud, así como las IAFAS específicas de las Fuerzas Armadas, como IAFAS EP (Ejército) y IAFAS-FOSFAP (Fuerza Aérea).

“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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

“Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto de Urgencia tiene por objeto establecer medidas urgentes para garantizar la protección del derecho a la salud a través del cierre de la brecha de población sin cobertura de seguro en el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud; mediante la afiliación de esta población a la Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud Seguro Integral de Salud IAFAS – SIS.

Artículo 2.- Afiliación al Seguro Integral de Salud y cobertura

2.1 Autorícese a la IAFAS – SIS a afiliar independientemente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud, con la finalidad de garantizar la protección del derecho a la salud. Esta afiliación garantiza a los beneficiarios la cobertura gratuita del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud – PEAS.”

Ahora, si el trabajador quiere acceso a la cobertura de los planes complementarios, se encuentra sujeto a la aprobación de estos y sus criterios de elegibilidad basados en la vulnerabilidad económica y sus correspondientes esquemas de financiamiento a través de la IAFAS – SIS y del Fondo Intangible Solidario de Salud – FISSAL.

Ahora, respecto a la cobertura que brinda ESSALUD, este régimen contributivo se aplica a los trabajadores estibadores terrestres con relación de dependencia (trabajadores dependientes) y son asegurados regulares en EsSalud por mandato de las disposiciones de la Ley 25047 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 010-2011-TR.

“No obstante, aquellos trabajadores estibadores terrestres que aún no han sido afiliados a EsSalud y que no cuentan con ningún otro seguro de salud, serían afiliados automáticamente al SIS en el régimen de financiamiento subsidiado (con financiamiento del Estado) por mandato del Decreto de Urgencia 017-2019 (...) el marco normativo vigente permitiría a estas personas acceder al Seguro Integral de Salud (SIS) en el régimen subsidiado y al Seguro Social de Salud – EsSalud en el régimen contributivo de la seguridad social en salud.”⁹

Estando a este panorama podría concluirse que la propuesta no sería necesaria¹⁰. Sin embargo, la comisión considera que también debe tomarse en consideración cuál ha sido el tratamiento legal que se le ha dado a los estibadores terrestres y transportistas manuales en nuestra legislación y si están debidamente considerados o visibilizados en dicha normativa.

⁹ Conclusión del MTPE (4.1). Ver opinión en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODg4MjY=/pdf>

¹⁰ Conclusión del MINSA (4.3). Ver opinión en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODg4MjU=/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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

5.1.2. Tratamiento legal de los trabajadores estibadores terrestres y transportistas manuales. Principio de necesidad legislativa

De las actividades laborales que desarrollan los estibadores terrestres y transportistas manuales se aprecia que, a diferencia de otras labores, éstas conllevan un gran esfuerzo físico diario, regular y permanente que puede perjudicar su salud a mediano y largo plazo.

En efecto, el trabajo de estiba conlleva muchos riesgos para la salud de los que lo ejercen, motivo por el que es necesario que el Estado garantice una atención de salud integral y oportuna, de tal manera, que se garantice su derecho a la salud.

La principal característica de este trabajo es la fuerza corporal utilizada por el trabajador estando expuesto a una serie de lesiones que pueden incluso hasta inhabilitarlos para el trabajo, perjudicándose ellos y su familia en caso sean dependientes económicamente.

Como lo ha reseñado técnicamente la NTS 090-MINSA/DIGESA V.01- “Norma Técnica de Salud que establece los exámenes médico-ocupacionales para los estibadores terrestres y transportistas manuales”¹¹, aprobada por Resolución Ministerial 313-2011-MINSA, en esta actividad laboral el aumento del riesgo es considerable y puede conllevar para el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Asimismo, sola la manipulación manual de cargas ocasiona frecuentes y variadas enfermedades y accidentes de origen laboral.

“Aproximadamente el 21 % de los accidentes están producidos por sobreesfuerzos; y entre el 60-90% de los adultos han sufrido o sufrirán algún dolor de espalda a lo largo de su vida, pudiendo calcularse que un alto porcentaje de éstos pueda ser de origen laboral (...) los procesos pre patogénicos de las Enfermedades Relacionadas al Trabajo más frecuentes, incluyen manifestaciones como:

- *Muscular: contracturas, calambres y rotura de fibras,*
- *Tendinosa y ligamentosa: sinovitis, tenosinovitis, roturas, esguinces y bursitis,*
- *Articular: artrosis, artritis, hernias discales,*
- *Óseos: fracturas y fisuras.*
- *Neurológicos: atrapamientos.*
- *Vasculares: trastornos vasomotores,*
- *Pared abdominal: hernias.”*

¹¹ Ver NTS en el siguiente enlace:

https://www.saludarequipa.gob.pe/desa/archivos/Normas_Legales/ocupacional/RM313-2011-MINSA.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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

Estas afecciones fueron detalladas por la Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales del Perú (FETTRAMAP) cuando señalaron que *“... el 12 por ciento de estibadores deja de trabajar cada año por problemas de salud, Guillermo Onofre, secretario general de ese gremio, dijo que los problemas de salud más frecuentes que padecen los estibadores como consecuencia de levantar peso más allá de lo permitido por las normas vigentes (50 kilos), son la artrosis, la desviación de la columna (escoliosis) a nivel lumbar (cintura) y cervical (cuello). Asimismo, se presentan las hernias en las zonas ventral, inguinal y lumbar, así como problemas cardíacos derivados del sobre esfuerzo realizado al cargar sacos de más de 70 kilos y varias veces durante la descarga de los camiones de papas, yucas, verduras y frutas diversas.”*¹²

Vista la legislación nacional se aprecia que fue en el año de 1989 que, mediante la Ley 25047, se otorgan beneficios a trabajadores "estibadores terrestres", "transportistas manuales en carretillas o triciclos", que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos.

Esta norma legal se dio bajo la vigencia de la Constitución Política de 1979 y estaba dirigida en esencia a los trabajadores estibadores no dependientes, señalando que tenían derecho a gozar de un mes de descanso vacacional pagado dentro de cada ciclo anual de trabajo y, asimismo, a una compensación por tiempo de servicios con valor equivalente a la suma que perciban por su mes de descanso anual y el derecho a ser beneficiarios del entonces IPSS (Instituto Peruano de Seguridad Social). Asimismo, el artículo 2 de esta Ley dispuesto que sea el reglamento el que establezca las pautas conforme a las cuales se harán efectivos los derechos de los trabajadores "estibadores terrestres", "transportistas manuales en carretillas o triciclos", que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos.

No fue hasta el año 2007 que se aprobó la Ley 29088, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los estibadores terrestres y transportistas manuales, circunscrita a las actividades de producción, transporte y comercialización de la cadena agro-productiva (centro de producción agrícola o mercados) en el ámbito nacional y que mencionaba como riesgo en la salud del trabajador las alteraciones músculo esqueléticas producidas por los trastornos musculares y tendinosos, causados por esfuerzos repetitivos, movimientos rápidos, hacer grandes fuerzas, posturas extremas, vibración y/o temperaturas bajas, así como estableció el peso máximo a estibar en 25 kg para levantar del piso y 50kg para cargar en hombros. En el caso de mujeres la carga máxima de manipulación manual será de 12.5 kilogramos para levantar y veinte (20) kilogramos para cargar en hombros (Art. 4º) y se estableció la prohibición de este tipo de trabajo para niños y adolescentes, permitiéndose a partir de los 16 años.

Asimismo, esta ley estableció en sus artículos 8º al 10º las medidas para la prevención de enfermedades y accidentes ocupacionales, con participación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Salud.

¹² Recuperado en: <https://andina.pe/agencia/noticia-estibadores-piden-sis-cubra-tratamiento-casos-discapacidad-laboral-370640.aspx>

*“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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

El reglamento de esta norma fue aprobado en 2009 mediante el Decreto Supremo 005-2009-TR, cuyo artículo 11º, 12º y 13º desarrollaron los programas de salud anuales así como los responsables de su convocatoria y difusión, las guías de diagnóstico y protocolos de exámenes médicos ocupacionales para los estibadores terrestres y transportistas manuales, y el protocolo a seguir en caso de accidentes de trabajo.

En aplicación de estas normas reglamentarias, en abril de 2011, se aprueba por Resolución Ministerial 313-2011-MINSA la Norma Técnica de Salud que establece los Exámenes Médicos Ocupacionales para los Estibadores y Transportistas Manuales, la que, como señalamos anteriormente, aprueba los protocolos y formatos de seguimiento médico de los trabajadores estibadores reconociendo los riesgos y afecciones a su salud y vida que conlleva su actividad laboral.

Con fecha 27 de julio de 2011, veintidós años después, se aprueba mediante el Decreto Supremo 010-2011-TR, el Reglamento de la Ley 25047, y con esta norma se estableció que los empleadores que ocupen los servicios de los estibadores terrestres y transportistas manuales deben cumplir con las obligaciones laborales establecidas en la Ley, su reglamento y normas complementarias de manera conjunta y organizada, siendo responsables solidarios por su incumplimiento (Art. 4º) y como beneficios laborales se estableció que los estibadores terrestres y los transportistas manuales tienen derecho a la afiliación, como afiliado regular, al régimen contributivo que administra ESSALUD (literal c, Art. 6º) percibiendo los beneficios que en tal condición les corresponden y el depósito mensual a ESSALUD será efectuado por los empleadores o principales dentro del mes siguiente de realizada la labor (Art. 9º). Por último, se estableció en la tercera disposición transitoria y complementaria de este reglamento que ESSALUD establecerá las disposiciones necesarias para hacer efectiva las prestaciones de seguridad social en salud.

Estando a estas normas legales, la comisión considera que se hace necesario incorporar, expresamente, al IAFAS-SIS en este esquema normativo pues dicha ausencia no permite dar una integración normativa adecuada y muestra de esa problemática es la propia presentación del proyecto de ley bajo estudio.

Por lo tanto, la comisión considera que se hace necesario modificar la Ley 25047, que es la norma originaria y que otorga beneficios sociales a los trabajadores estibadores terrestres y transportistas manuales y cuyo reglamento desarrolla, precisamente, esos derechos y su vinculación con la IAFAS-ESSALUD, quedando por incluir a la IAFAS-SIS a fin de dar completitud al esquema de aseguramiento de la salud en dicho sector, lo que no implica que haya sobrelegislación.

6. Conclusión

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 2867/2022-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

“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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 25047, LEY QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES “ESTIBADORES TERRESTRES”, “TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS”, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS

Artículo único. Adición del artículo 2-A en la Ley 25047, Ley que otorga beneficios a trabajadores “estibadores terrestres”, “transportistas manuales en carretillas y triciclos”, que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos

Se adiciona el Artículo 2-A en la Ley 25047, Ley que otorga beneficios a trabajadores “estibadores terrestres”, “transportistas manuales en carretillas y triciclos”, que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogo, con el siguiente texto:

“Artículo 2-A.- Los estibadores terrestres y los transportistas manuales tienen derecho a los beneficios laborales de afiliación, como afiliado regular y dependiente, al régimen contributivo correspondiente que administra el Sistema Integral de Salud-SIS y, como trabajador independiente, al régimen subsidiado o semicontributivo facultativo o voluntario de dicho sistema de salud, percibiendo en ambos casos los beneficios del aseguramiento universal en salud que tal condición les corresponden.

El reglamento de la Ley establece las obligaciones de los empleadores o principales en relación a los trabajadores dependientes afiliados al SIS”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo adecúa el Decreto Supremo 010-2011-TR que aprueba el Reglamento de la Ley 25047, Ley que otorga beneficios a trabajadores “estibadores terrestres”, “transportistas manuales en carretillas y triciclos” que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos, a las modificaciones previstas en la presente ley, dentro del plazo máximo de noventa días calendario contados a partir de su vigencia.

Sala de Comisión.

Lima, 7 de octubre del 2025.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2025 11:03:20-0500

Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/10/2025 13:04:50-0500

Isabel CORTEZ AGUIRRE

Secretaria



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodmiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/10/2025 11:01:07-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 11:24:23-0500

“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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 16:03:58-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 11:52:12-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 11:52:11-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 12:47:03-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 16:18:30-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 15:04:29-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:52:29-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 15:24:57-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 14:40:21-0500



Página 13 de 15
Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/10/2025 13:05:51-0500

*“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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.



Firmado digitalmente por:
RAMÍREZ GARCÍA Tania
Estefany FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 17:31:48-0500



Firmado digitalmente por:
JULÓN IRIGOIN Edith
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2025 10:32:25-0500

*“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 2867/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 2-A EN LA LEY 25047, QUE OTORGA BENEFICIOS A TRABAJADORES ESTIBADORES TERRESTRES, TRANSPORTISTAS MANUALES EN CARRETILLAS Y TRICICLOS, QUE LABORAN EN MERCADOS, TERMINALES TERRESTRES O EN ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS.