



MARIA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Congresista de la República



LEY QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO Y LA COBERTURA SUPLETORIA DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO

La Congresista de la República, que suscribe **MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**, con la facultad establecida en el artículo 107° de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO Y LA COBERTURA SUPLETORIA DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular el régimen de financiamiento, administración y sostenibilidad de la cobertura supletoria del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), mediante la creación del Fondo de Cobertura Supletoria, así como garantizar la continuidad del otorgamiento de las prestaciones del SCTR correspondientes a contingencias ocurridas bajo pólizas contratadas con la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con anterioridad a la vigencia de la presente norma, delimitando el rol subsidiario del Estado en materia de aseguramiento por riesgos laborales.

Artículo 2. Creación del Fondo de Cobertura Supletoria del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo

Créase el Fondo de Cobertura Supletoria (FCS), cuyo objeto es financiar la Cobertura Supletoria establecida en el artículo 88° del Decreto Supremo N° 009-97-SA – Reglamento de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

El FCS es un fondo extraordinario de carácter intangible, inembargable e independiente, y no puede ser vinculado de forma alguna a otro patrimonio o fondo creado con anterioridad.

El FCS se encuentra inafecto al pago de todo tributo creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieren de norma exoneratoria expresa.

El FCS es administrado por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), de acuerdo con las normas reglamentarias establecidas para su funcionamiento.

Constituyen recursos del FCS, los siguientes:

- a) Los aportes de las compañías aseguradoras que se establecerán de acuerdo a convenios de aportación, con una tasa inicial de 4% aplicado a las primas suscritas del SCTR, revisable cada dos años.
- b) El monto de las multas que impongan SUNAFIL por infracciones al incumplir la normativa del SCTR.
- c) Los montos provenientes de las primas suscritas del SCTR.
- d) Los montos obtenidos a través de las gestiones de recupero iniciados contra los empleadores por la cobertura supletoria.
- e) Las transferencias que realice el Gobierno Central.
- f) Las donaciones recibidas tanto de origen nacional como extranjero.

Artículo 3.- Creación del Fondo del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo

Créase el Fondo de Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (FSCTR), cuyo objeto es financiar la Cobertura por el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, que se contraten o hayan sido contratados el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo hasta antes de la vigencia de la presente norma.

El FSCTR es un fondo extraordinario de carácter intangible, inembargable e independiente, y no puede ser vinculado de forma alguna a otro patrimonio o fondo creado con anterioridad.

El FSCTR se encuentra inafecto al pago de todo tributo creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieren de norma exoneratoria expresa.

El FSCTR es administrado por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), de acuerdo con las normas reglamentarias establecidas para su funcionamiento.

Constituyen recursos del FSCTR, los siguientes:

- a) Los montos por las primas suscritas del SCTR
- b) Las donaciones de procedencia nacional y extranjera.

Artículo 4.- Creación de la Base de Datos de Pólizas SCTR

Créase la Base Única de Datos de Pólizas contratadas por el SCTR con la finalidad de que tener información sobre las pólizas contratadas y las primas pagadas correspondientes al SCTR.

Dicha Base de datos será administrada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

Dicha Base de datos será administrada por la Oficina de Normalización Previsional.



DISPOSICION COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única: Modificación del literal b) del artículo de la Ley N° 26790

Modifíquese el literal b) del artículo 19 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, en los términos siguientes:

“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 Seguro Social de Salud - 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 cualquiera de las empresas de seguros debidamente acreditadas ante la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.***

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 - EsSalud.

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

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Primera: Continuidad de la cobertura y transferencia de la cartera de seguros de la ONP

La ONP continuará otorgando pensiones de invalidez temporal o permanente, de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud – EsSalud que se contraten o hayan contratados el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo hasta antes de la vigencia de la presente norma.

La ONP en coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, procederá a la venta de su cartera de clientes a cualquiera de las empresas autorizadas por ésta última, de conformidad con las normas legales aplicables.

Segunda: Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobará en un plazo de 90 días calendario las normas reglamentarias que sean necesarias.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Derogatoria

Deróguese o déjese sin efecto, según corresponda, todas las normas que se opongan a la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2026 12:46:37-0500

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2026 14:37:05-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2026 14:37:17-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/02/2026 14:51:21-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2026 19:28:06-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2026 15:04:07-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/02/2026 13:01:38-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1.1. Marco Legal de la responsabilidad de emitir SCTR Pensiones a la Oficina de Normalización Previsional - ONP

La Oficina de Normalización Previsional – ONP, se creó por Decreto Ley N° 25967, modificado por la Ley N° 26323, y reestructurada integralmente mediante Ley N° 28532, como una entidad a cargo de la administración del Sistema Nacional de Pensiones al que hace referencia el Decreto Ley N° 19990; así como el Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales – Decreto Ley N° 18846, la Ley que regula el Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros, Ley N° 30003, y de otros regímenes previsionales a cargo del Estado, que les sean encargados conforme a Ley.

La Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social de Salud, promulgada en el año 1997, creó el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo – SCTR, como cobertura adicional obligatoria y a cargo del empleador, el cual para el SCTR tramo pensión puede contratar a una compañía de seguros o a la ONP.

El SCTR tramo pensión, cubre los riesgos de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio como consecuencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La Ley N° 28532 estableció como función de la ONP “Administrar los procesos inherentes al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR). El artículo 88° del D.S. No. 009-97-SA Reglamento de la Ley No. 26790, y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente No. 10063-2006-AA, establecen la obligación de la ONP de otorgar cobertura supletoria del SCTR para los riesgos señalados en el párrafo anterior.

La cobertura supletoria se otorga a los trabajadores que realizan actividad de riesgo, cuya entidad empleadora se encuentra inscrita en el Registro que administra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y no cumpla con la contratación del SCTR o se produzcan infraseguros, y los siniestros hubieran ocurrido dentro de esos periodos, entonces es aplicable la cobertura supletoria. La entidad empleadora es responsable, por los costos de las prestaciones cubiertas a valor actualizado.

A fin de dar cumplimiento a lo establecido por las normas mencionadas, la ONP ofrece la cobertura SCTR tramo pensión, mediante la contratación de los servicios de un reaseguro y de la administración del SCTR.

Las obligaciones de la ONP de otorgar el SCTR tramo pensión, así como hacerse cargo de la cobertura supletoria del mismo, fueron asignadas sin tomar en cuenta lo siguiente:

- La ONP es un Organismo Público y no una Empresa de Seguros, motivo por el cual, además, la función aseguradora la realiza sin la regulación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, excepto en lo que a autorización de formato de póliza se refiere.

Algunos aspectos básicos de regulación de una empresa de seguros exigida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, son: i) ser una sociedad anónima, ii) de operar en un solo ramo, su capital mínimo inicial es de S/. 2.7 millones de Nuevos Soles, iii) requiere contar con un patrimonio efectivo destinado a cubrir riesgos de seguros y reaseguros, iv) en todo momento deben respaldar sus obligaciones con activos que cumplan condiciones específicas, v) semestralmente se somete a un régimen de clasificación de riesgo. Ninguna de estas condiciones se cumple en la ONP.

- La obligación de otorgar el SCTR Pensión y la cobertura supletoria nacen sin el correspondiente financiamiento, lo que origina que tenga que competir con el mercado asegurador en desventaja.

Las obligaciones de pago de prestaciones derivadas de cobertura supletoria, sentencias judiciales, litigios con reaseguradoras han sido cubiertas con recaudación de primas cuyo nivel en los últimos años es decreciente.

- Al realizar la función aseguradora, la ONP entraría a competir en el mercado de seguros, pudiendo generarle demandas ante INDECOPÍ por competencia desleal, aun tratándose de servicios de carácter prestacional.
- La prestación del servicio de seguros, se fundamenta en la valoración de los riesgos¹ de posible ocurrencia e indemnización y se materializa en un contrato y en la estipulación de condiciones. La razón de ser y especialización de la ONP no es el otorgamiento de seguros, sino la de garantizar la seguridad previsional.

1.2. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC) por vacíos de la normativa que incrementan las obligaciones respecto del SCTR

El TC ha venido emitiendo precedentes de carácter vinculante², a través de los cuales se han cubierto diversos vacíos normativos en relación a diversos aspectos del SCTR.

¹ Al establecer la prima (precio de la valoración del riesgo) es imprescindible.

² Sentencias del Tribunal Constitucional que contienen precedentes vinculantes:

- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el **Expediente N° 10087-2005-PA/TC** establece en los fundamentos 24, 26, 27, 28 y 29 aspectos relacionados al nexo o relación de causalidad para acreditar una enfermedad profesional, el arbitraje en el SCTR y la excepción de convenio arbitral, responsabilidad del Estado en el SCTR, inversión de la carga de la prueba y la prueba única e idónea para acreditar enfermedades profesionales.
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el **Expediente N° 10063-2006-PA/TC** establece en los fundamentos 89 a 120, 127, 140 y 146 aspectos relacionados a las incompatibilidades de percibir remuneraciones y pensiones, el nexo o relación de causalidad para acreditar una enfermedad profesional, el arbitraje en el SCTR y la excepción de convenio arbitral, carga de la prueba en los procesos de amparo y alcance de la cobertura supletoria.

Las sentencias del mencionado tribunal han definido aspectos relativos a:

- El nexo o relación de causalidad para acreditar una enfermedad profesional.
- El arbitraje en el SCTR y la excepción de convenio arbitral.
- Responsabilidad del Estado en el SCTR.
- Inversión de la carga de la prueba y la prueba única e idónea para acreditar enfermedades profesionales.
- Incompatibilidades de percibir remuneraciones y pensiones.
- Ampliación del alcance de la Cobertura supletoria.
- Fecha de inicio de la contingencia.

1.3. Función a cargo de la Oficina de Normalización Previsional

La misión y visión de ONP están referidas a brindar seguridad previsional, y liderar el servicio público en materia previsional.

De continuar realizando la función aseguradora la ONP, ésta se seguiría realizando con las limitaciones mencionadas anteriormente.

La función aseguradora es una actividad de riesgo de capitales que ONP no cuenta y que el Estado no debe arriesgar su pérdida.

En la fecha, el importe de obligaciones reales y contingentes, sin respaldo financiero, derivadas del SCTR tramo pensión, por diferentes motivaciones asciende a S/ 660.29 millones de Soles, el mismo que agregado a lo efectivamente pagado por S/ 29.04 millones de soles, asciende a S/. 689.33 millones de soles. De continuar realizando la función aseguradora, se podrían seguir generando nuevos pasivos reales o contingentes para el Estado, aunado a los gastos que demandan los procesos arbitrales seguidos principalmente contra las reaseguradoras, y de cobranza coactiva a los empleadores para recupero de la cobertura supletoria.

Las compañías de seguros que otorgan el reaseguro y la administración del SCTR, son a la vez competencia de ONP en la función aseguradora.

1.4. El Rol de Estado en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo

La Constitución Política del Perú, señala en su artículo 11 que *“El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de*

-
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el **Expediente N° 02513-2007-PA/TC** establece en los fundamentos 9, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 21, 24, 26, 27, 29, 31, 34, 37, 40, 42, 45, 46, 48 y 49 aspectos relacionados a la acreditación de enfermedades profesionales, incompatibilidades de pensiones y remuneraciones, enfermedades profesionales, arbitraje y excepción de convenio arbitral en procesos de amparo, fecha de inicio de la contingencia y cobertura supletoria.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el **Expediente N° 0061-2008-PA/TC** establece en los fundamentos 12, 15 y 18 precedentes vinculantes aspectos relacionados al arbitraje previsto en los artículos 9° y 25° del Decreto Supremo N° 003-98-SA, así como la fecha de inicio de la contingencia.

entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.” Es decir, prestaciones de salud y pensiones podrían válidamente ser brindadas por una entidad privada, tal como sucede con el Sistema Privado de Pensiones y también con el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo regulado por la Ley N° 26790.

Asimismo, la Ley N° 26790 establece que el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo cubre los riesgos de otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sea brindado por entidades públicas y privadas, sea la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.

Al respecto, la Constitución Política del Perú ha regulado la actividad empresarial del Estado como sigue:

“Artículo 60.- El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional (...).”

Es así que, la Constitución ha establecido parámetros para la realización de actividad empresarial. En cuanto a la habilitación legal, la Ley N° 26790 establece que el seguro complementario de trabajo de riesgo pueda ser contratado con la ONP o con otras empresas de seguros.

En relación al rol subsidiario del Estado, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC analiza los aspectos y principios del modelo económico adoptado por la Constitución Política del Perú de 1993. Así, respecto de los supuestos fundamentales del Estado social y democrático de derecho y el rol subsidiario del Estado señala lo siguiente:

“4.6. La actuación subsidiaria del Estado en la economía

21.

(...)

*Desde la perspectiva de una organización social inspirada en el principio de subsidiariedad, **el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando la colectividad y los grupos sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo.***

(...)

23.

(...) Se consagra así, el "principio de subsidiariedad" de la actuación del Estado en la economía, y se plantea el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos, en aras del bien común.

En ese orden de ideas, las acciones del Estado deben estar vinculadas al fomento, estimulación, coordinación, complementación, integración o sustitución, en vía supletoria, complementaria o de reemplazo, de la libre iniciativa privada. La subsidiariedad se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económica, que se justifica por la inacción o defección de la iniciativa privada. “

La ONP cuenta con una autorización legal para brindar el servicio de seguro por accidentes o enfermedades profesionales; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha señalado que, por el principio de subsidiariedad el Estado sólo debe intervenir en el mercado a fin de perfeccionar el sistema cuando los particulares no están en condiciones de hacerlo.

Precisamente la cobertura supletoria que brinda la ONP es la manifestación de perfeccionamiento en materia económica ante la existencia de fallas en el sistema, como las que se producen cuando el empleador no cumple con la contratación del seguro complementario de trabajo de riesgo o cuando se contratan coberturas insuficientes para los trabajadores.

Cuando la norma establece que el seguro complementario de trabajo de riesgo puede contratarse con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas, la ONP actúa en el mercado como un agente privado que compite en el mercado (las Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo considera dentro del término de “aseguradoras” a la ONP como a las compañías de seguros), sin embargo, la ONP, no invierte los fondos provenientes del pago de primas como si sucede con las aseguradoras privadas.

La ONP no forma parte de la actividad empresarial del Estado, en consecuencia no califica como una empresa de seguros en los términos que señala la Ley N° 26702, por tanto no se encuentra bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP's, lo que conlleva a que la administración de los aportes por primas provenientes del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo no tenga los mismos niveles de eficiencia que los que son administrados por las empresas de seguros.

Por otro lado, la sentencia del Tribunal recaída en el expediente N° 1535-2006-PA/TC señala lo siguiente:

13. *En efecto, conforme se desprende del Artículo 60° de la Constitución, el Principio de Subsidiariedad Económica del Estado (...), implica, de un lado, un límite a la actividad estatal (no puede el Estado participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la **subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado**) y, de otro, el reconocer que existen*

ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica la función de regulación y protección que desempeña el Estado.

Al respecto, existen varias empresas en el mercado que brindan el servicio de seguro por accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Es consecuencia, existe alto porcentaje del mercado que actualmente es asumido por las aseguradoras privadas, que bien podrían absorber la demanda que se liberaría en caso la ONP limite su participación a brindar la cobertura supletoria. En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 10063--2006-PA/TC, se analiza la responsabilidad del Estado en el SCTR, en los siguientes términos:

“5.8 Responsabilidad del Estado en el SCTR

121. En el diseño del SCTR el empleador que desarrolla actividades de riesgo es el responsable de las consecuencias que produzcan los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los afiliados regulares del Seguro Social de Salud, y debido a ello se encuentra obligado a contratar la cobertura de salud y de invalidez y sepelio por trabajo de riesgo. La cobertura de salud puede ser contratada con EsSalud o con una EPS. Por su parte, la cobertura de invalidez y sepelio por trabajo de riesgo puede ser contratada con la ONP o una empresa de seguro debidamente acreditada.

(...)

*123. Asimismo, ante el incumplimiento de la inscripción en el registro u otras obligaciones de cargo de la entidad empleadora, como la contratación del seguro para la totalidad de los trabajadores o de un seguro con cobertura insuficiente, el **Estado asume un rol activo y no solamente de supervisión frente a la ineficacia de la protección de riesgos, estableciendo que la ONP y EsSalud deben otorgar las prestaciones que les correspondan**, materializándose la responsabilidad del empleador en el derecho de repetición que tienen las entidades, a fin de recuperar el costo de las prestaciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil frente al trabajador y sus beneficiarios por los daños y perjuicios irrogados.”*

Como puede apreciarse, en la cobertura supletoria la ONP no cumple un rol agente económico en el mercado, sino que garantiza el acceso a la seguridad social de los trabajadores que no tienen cobertura de seguro, en los supuestos en que empleadores al incumplir las normas referidas al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, con lo cual el Estado asume un rol activo brindando el acceso a la seguridad social para las contingencias de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

Esta función de cobertura supletoria es la que debe continuar cumpliendo el Estado y dejar de intervenir en el mercado de seguros a fin de que las empresas privadas como agentes económicos compitan en el mercado en igualdad de condiciones, siendo supervisados por el Estado a través de la SBS, dado que la ONP es una entidad pública que no realiza actividad empresarial.

1.5. Función a cargo de la Oficina de Normalización Previsional

La misión y visión de ONP están referidas a brindar seguridad previsional, y liderar el servicio público en materia previsional.

De continuar realizando la función aseguradora la ONP, ésta se seguiría realizando con las limitaciones mencionadas anteriormente.

La función aseguradora es una actividad de riesgo de capitales que ONP no cuenta y que el Estado no debe arriesgar su pérdida.

En la fecha, el importe de obligaciones reales y contingentes, sin respaldo financiero, derivadas del SCTR tramo pensión, por diferentes motivaciones asciende a S/ 660.29 millones de Soles, el mismo que agregado a lo efectivamente pagado por S/ 29.04 millones de soles, asciende a S/. 689.33 millones de Soles. De continuar realizando la función aseguradora, se podrían seguir generando nuevos pasivos reales o contingentes para el Estado, aunado a los gastos que demandan los procesos arbitrales seguidos principalmente contra las reaseguradoras, y de cobranza coactiva a los empleadores para recupero de la cobertura supletoria.

Las compañías de seguros que otorgan el reaseguro y la administración del SCTR, son a la vez competencia de ONP en la función aseguradora.

1.6. Financiamiento y recuperación de la Cobertura Supletoria

Como se señalado la obligación a la ONP de brindar prestaciones de cobertura supletoria nace sin el correspondiente financiamiento.

De acuerdo con la normativa del SCTR, el empleador, cuyo trabajador cae en cobertura supletoria, se encuentra obligado en reintegrar el valor actualizado de las prestaciones, asumidas por la ONP, sin embargo, el importe de recupero asciende a S/ 1.03 millones de soles, que equivale al 3.0% del total de prestaciones ejecutadas más la reserva actuarial calculada a diciembre 2015 en un importe de S/. 26.19 millones de soles.

Entre los riesgos adicionales, al del bajo recupero de prestaciones por cobertura supletoria, mencionado anteriormente, identificamos algunos otros, como se describen:

- Problemas en la economía nacional, viene generando que los empleadores o contratantes no tomen el SCTR Pensión, lo cual no solo es una disminución de ingresos por menores primas colocadas, sino que se amplía la brecha de riesgo de cobertura supletoria, al encontrarse la empresa registrada en SUNAT o el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y no tener póliza vigente al momento en que ocurran siniestros.

- La posible ampliación del listado de las actividades económicas de alto riesgo con lo cual las reclamaciones por la Cobertura Supletoria se podrían incrementar aún más en el futuro.
- Implementación reciente de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, entidad responsable de velar por el cumplimiento de las normas laborales, las mismas que incluyen a las del SCTR, en lo que corresponde a la obligación de parte de los empleadores de mantener pólizas vigentes e informar del SCTR a sus trabajadores.

En el marco de la normativa vigente, la infracción de no contar con póliza vigente de SCTR e informar a los trabajadores sobre éste, se encuentra tipificada como Infracción grave en materia de seguridad y salud en el trabajo³.

La máxima sanción en faltas graves, va de 3 UIT (S/. 11,550), cuando el número de trabajadores afectados es de 1 a 10, hasta 50 UIT (S/.192,500) cuando el número es de 1,000 y más trabajadores afectados⁴.

- Formalización de la minería ilegal, que traerá como obligación a los empleadores la contratación del SCTR Pensión, para sus trabajadores, pero que no cuentan con historial médico, y cuyas evaluaciones médicas representan costos adicionales, lo que podría motivar que opten por no contratar dicho seguro.
- No contar con una única base de datos de pólizas contratadas por el SCTR, lo cual dificulta identificar el número de empleadores que incumplen la normativa, y cuyos trabajadores pueden incurrir en cobertura supletoria. Y limitaciones de carácter normativa para que dicha base sea de carácter público, tipo el SOAT.

1.7. Creación del Fondo de Cobertura Supletoria – Compañías de Seguros aportan un porcentaje de Primas de SCTR suscritas

En el ejercicio 2015, las Compañías de Seguros del mercado peruano, suscribieron primas totales por S/ 11 744 Millones (S/ 10 154 millones en el 2014), de los cuales S/ 380.1 Millones (S/ 368.8 Millones en el 2014) correspondieron a primas de SCTR Pensiones, equivalente 3.24% (3.63% en el 2014).

La ONP en el ejercicio 2015 suscribió pólizas de SCTR Pensiones por S/ 20.8 Millones (S/. 27.7 Millones en el 2014).

Las primas emitidas en el 2015 por las compañías de seguros más la ONP suman S/ 400.98 Millones (S/ 396.48 Millones en el 2014), equivalente al 3.41% (3.89% en el 2014) del total de primas del mercado. Promedio dos años 3.63%

³ Numeral 27.12 del D.S. No. 019-2006-TR Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

⁴ Art. 48.1 Cuantía y aplicación de sanciones, modificado por el D.S. No. 012-2013-TR publicado en dic2013.

La iniciativa propone la creación del Fondo de Cobertura Supletoria que se financiaría con los aportes de las compañías de seguros y la ONP, equivalente a un porcentaje de las primas emitidas por concepto del SCTR Pensiones. Si se aplicara el 4% al importe recaudado en el año 2015, sería un importe anual de S/ 16.04 millones para el Fondo.

La propuesta es un esquema similar al que se encuentra vigente para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, en el cual se ha creado el Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, que tiene como finalidad amparar a las víctimas de accidentes de tránsito ocasionados por vehículos que no hayan sido identificados y se den a la fuga en el momento del accidente.

Formarían parte del patrimonio del Fondo de Cobertura Supletoria, los siguientes conceptos:

- Los aportes de las compañías aseguradoras que se establecerán de acuerdo a convenios de aportación, con una tasa inicial de 4% aplicado a las primas suscritas del SCTR, revisable cada dos años.
- El monto de las multas que impongan SUNAFIL por infracciones al incumplir la normativa del SCTR.
- Los montos que transfiera el Gobierno Central, y
- Las donaciones de procedencia nacional y extranjera.

En aplicación de lo señalado por el artículo 12º de la Constitución Política, el fondo tendría carácter intangible, inembargable e independiente, y no puede ser vinculado de forma alguna a otro patrimonio o fondo creado con anterioridad. Dicho Fondo se encontraría inafecto al pago de todo tributo creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieren de norma exoneratoria expresa.

El Fondo sería administrado por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), de acuerdo con las normas reglamentarias establecidas para su funcionamiento.

La ONP calcularía y pagaría las prestaciones correspondientes a la cobertura supletoria, recuperándolas de los empleadores, a valor actuarial, tal como lo establecen actualmente las normas reglamentarias de la Ley No. 26790.

1.8. Creación del Fondo de SCTR para prestaciones por contingencias contratadas con ONP

Teniendo en cuenta la vigencia de normas en el tiempo, la ONP continuaría otorgando pensiones de invalidez temporal o permanente, de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud – EsSalud que se contraten o hayan contratado el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo que se encuentren vigentes antes de la aprobación y vigencia de la norma.

Al respecto, a diciembre 2025 la ONP tiene 22,670 prestaciones de invalidez, siendo el pago de la planilla actual de S/ 16,088,418.00.⁵ Asimismo, se tienen a la fecha 2022 pólizas emitidas en el mes del SCTR por un total de 302,800 asegurados.⁶

Siendo que aun cuando se apruebe la presente propuesta y la ONP limite su función al otorgamiento de la cobertura supletoria, por aplicación de la norma se tienen obligaciones ya generadas por siniestros ocurridos durante la vigencia de la norma actual, además de los que puedan generarse durante el periodo de cobertura por parte de la ONP.

Tal como se ha indicado inicialmente, el SCTR nació sin el correspondiente financiamiento, siendo además que la ONP al no ser una empresa de seguros no administra los recursos provenientes de las primas pagadas de manera eficiente, toda vez que el porcentaje de la prima que queda en la ONP no genera rentabilidad, lo que podría generar que en algún momento no pueda cubrir las obligaciones adquiridas por el SCTR.

Formarían parte del patrimonio del Fondo de Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, los siguientes conceptos:

- Los montos provenientes de las primas de seguro pagadas por los empleadores, y
- Las donaciones de procedencia nacional y extranjera.

En consecuencia, es necesario que dichos recursos se administren de una manera más eficiente, para lo cual es necesario se inviertan dichos recursos de manera que le permitan generar rentabilidad, siendo conveniente la creación de un fondo que sea administrado por el FCR.

Este fondo tendría las mismas características del Fondo de Cobertura Supletoria y tendría carácter intangible, inembargable e independiente, y no puede ser vinculado de forma alguna a otro patrimonio o fondo creado con anterioridad. Dicho Fondo se encontraría inafecto al pago de todo tributo creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieren de norma exoneratoria expresa.

1.9. De la función del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales – FCR

Mediante Decreto Legislativo N° 817 se creó el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), teniendo como finalidad respaldar las obligaciones de los regímenes a cargo de la ONP. Constituyen recursos del FCR “las reservas actuariales de los regímenes provisionales del Sector Público que administre la ONP, así como otros recursos que se destinen por parte del Tesoro Público para este fin mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.”

⁵ Fuente: Reporte NSP_F0008 (Insumos para datos abiertos)

⁶ Fuente: Reporte Contratantes _2025_12 (Insumos para datos abiertos)



El Decreto Supremo N° 144-96-EF que aprueba las Normas reglamentarias para el funcionamiento del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, señala que, la finalidad del FCR es, “respaldar las obligaciones de los regímenes previsionales a su cargo, mediante la inversión adecuada, directamente o a través de contratos con entidades de reconocido prestigio, de los recursos que administra.” La norma bajo comentario, establece además que “los fondos y recursos previsionales que administra el FCR son intangibles,…”

Cabe anotar que, en los últimos años el FCR ha obtenido una rentabilidad considerable, lo que ha mejorado los fondos que administra, incrementando los recursos que permiten respaldar las obligaciones previsionales, reduciendo sus solicitudes de transferencia de fondos al Tesoro Público.

La iniciativa propone que los recursos que provienen del pago de la tasa por cobertura supletoria sean administrados por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) siéndoles aplicables las mismas normas reglamentarias y de inversión establecidas para su funcionamiento, con la finalidad de obtener una rentabilidad que permita tener un financiamiento del pago de la cobertura supletoria.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

2.1. Efectos sobre el marco constitucional y los principios del Estado Social y Democrático de Derecho

La entrada en vigencia de la presente norma se adecua plenamente al marco constitucional vigente, en particular a los artículos 10, 11, 12 y 60 de la Constitución Política del Perú, que reconocen el derecho fundamental a la seguridad social, la obligación del Estado de garantizar el acceso a las prestaciones de salud y pensiones, y el principio de subsidiariedad económica del Estado.

La norma no amplía de manera indebida la intervención estatal en la actividad económica, sino que redefine y delimita correctamente el rol del Estado, orientándolo a una función supletoria, garante y correctiva, conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional. De este modo, el Estado deja de competir como agente asegurador en el mercado del SCTR y fortalece su rol como garante último de la protección social frente a fallas del sistema asegurador privado o incumplimientos del empleador.

2.2. Efectos sobre la Ley N.° 26790 – Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud

La vigencia de la norma modifica de manera expresa y sistemática el literal b) del artículo 19 de la Ley N.° 26790, con el objetivo de:

- Excluir a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) de la función de entidad aseguradora directa del SCTR, y
- Precisar que su intervención se limita exclusivamente a la gestión y administración de la cobertura supletoria.
- Este ajuste normativo elimina ambigüedades legales que, en la práctica, habían permitido que la ONP asumiera funciones propias de una empresa aseguradora sin cumplir con los requisitos de solvencia, supervisión y gestión de riesgos exigidos por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

En consecuencia, la norma fortalece la coherencia interna del sistema de seguridad social, alineando la función de cada entidad con su naturaleza jurídica y competencias legales.

2.3. Efectos sobre el régimen del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR)

Con la vigencia de la ley, el régimen del SCTR experimenta una reorganización estructural, cuyos principales efectos son:

La creación del Fondo de Cobertura Supletoria (FCS) como mecanismo financiero autónomo, intangible e inembargable, destinado exclusivamente a cubrir contingencias derivadas de incumplimientos del empleador o situaciones de infraseguro.

La separación clara entre:

- El SCTR contratado regularmente con aseguradoras privadas supervisadas por la SBS, y
- La cobertura supletoria, asumida por el Estado a través de la ONP, pero debidamente financiada por el FCS.
- Este nuevo diseño corrige una deficiencia histórica del sistema, en la que la cobertura supletoria se otorgaba sin una fuente de financiamiento sostenible, generando pasivos contingentes para el Estado.

2.4. Efectos sobre la Oficina de Normalización Previsional (ONP)

La norma produce un impacto institucional positivo sobre la ONP, al:

- Liberarla progresivamente de la función aseguradora, que implica riesgos financieros, actuariales y legales ajenos a su misión previsional.
- Reafirmar su rol como entidad administradora de prestaciones y garante de la cobertura supletoria, en coherencia con su mandato legal y constitucional.
- Reducir la exposición del Estado a litigios, arbitrajes y contingencias financieras derivadas del SCTR.

Asimismo, se establecen disposiciones transitorias que respetan el principio de seguridad jurídica, al garantizar que la ONP continúe cumpliendo las obligaciones derivadas de pólizas y siniestros ocurridos antes de la entrada en vigencia de la ley.

2.5. Efectos sobre la legislación laboral, de fiscalización y de seguridad y salud en el trabajo

La vigencia de la norma refuerza el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad y salud en el trabajo, al:

- Incentivar a los empleadores a contratar oportunamente el SCTR, reduciendo la dependencia de la cobertura supletoria.
- Articular el sistema con la labor fiscalizadora de la SUNAFIL, cuyos ingresos por multas se incorporan como fuente de financiamiento del Fondo de Cobertura Supletoria.
- Fortalecer la responsabilidad del empleador mediante los mecanismos de recupero de prestaciones otorgadas por cobertura supletoria.

En este sentido, la norma no debilita las obligaciones empresariales, sino que las refuerza, promoviendo una mayor formalización y prevención de riesgos laborales.

2.6. Efectos sobre el ordenamiento financiero y previsional del Estado

Desde el punto de vista financiero, la creación del Fondo de Cobertura Supletoria y del Fondo del SCTR:

- No genera gasto público inmediato ni permanente.
- Se financia con aportes del mercado asegurador, multas administrativas, recuperos y transferencias debidamente autorizadas.
- Permite una administración eficiente de recursos a través del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), conforme a criterios técnicos de inversión y rentabilidad.

De este modo, la norma contribuye a la sostenibilidad del sistema previsional y reduce la necesidad futura de transferencias del Tesoro Público.

2.7. Efectos sobre la seguridad jurídica y la coherencia normativa

Finalmente, la vigencia de la norma:

- Deroga y deja sin efecto disposiciones incompatibles con el nuevo esquema del SCTR.
- Brinda mayor certeza a trabajadores, empleadores, aseguradoras y entidades públicas respecto de sus derechos y obligaciones.

- Reduce la necesidad de interpretación extensiva o correctiva por parte del Tribunal Constitucional, al cerrar vacíos normativos previamente identificados.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

3.1. Consideraciones generales del análisis

El análisis costo–beneficio del presente proyecto de ley debe efectuarse desde una perspectiva social, fiscal y jurídica, considerando que la norma no persigue fines recaudatorios ni de lucro, sino la protección efectiva de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, la sostenibilidad del sistema de seguridad social y la reducción de pasivos contingentes del Estado.

En tal sentido, el análisis no se limita a un enfoque estrictamente presupuestal, sino que evalúa los costos directos e indirectos, así como los beneficios económicos, sociales e institucionales que se derivan de la implementación del Fondo de Cobertura Supletoria del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).

3.2. Identificación de los costos del proyecto

a) Costos para el Estado

La vigencia de la norma no genera costos fiscales directos inmediatos para el Estado, por las siguientes razones:

- El Fondo de Cobertura Supletoria se financia principalmente con aportes del sector asegurador, equivalentes a un porcentaje de las primas del SCTR.
- Se incorporan como fuentes de financiamiento las multas impuestas por SUNAFIL, los montos recuperados de los empleadores incumplidos y las donaciones nacionales o extranjeras.
- Las transferencias del Gobierno Central tienen carácter subsidiario y excepcional, no constituyendo gasto público obligatorio ni permanente.

No obstante, pueden identificarse costos administrativos marginales, vinculados a:

- La implementación normativa y reglamentaria.
- La adecuación de procesos de gestión y supervisión del Fondo.
- La coordinación interinstitucional entre ONP, SBS, SUNAFIL y el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR).

Estos costos son limitados y absorbibles dentro de la estructura operativa existente de las entidades involucradas.

b) Costos para el sector asegurador

Las compañías de seguros asumirán un aporte porcentual sobre las primas del SCTR, estimado inicialmente en un 4%. Este costo:

- Representa una fracción mínima del volumen total de primas del mercado asegurador.
- Se distribuye de manera proporcional entre todas las aseguradoras que operan en el ramo.
- Es revisable periódicamente, permitiendo ajustes conforme a la evolución del mercado y la siniestralidad.

Debe resaltarse que este aporte no constituye un tributo, sino un mecanismo solidario de financiamiento, similar al existente en otros esquemas de seguros obligatorios.

c) Costos para los empleadores

La norma no crea nuevas obligaciones económicas directas para los empleadores cumplidos, sino que:

- Refuerza la obligación ya existente de contratar el SCTR.
- Mantiene la responsabilidad de reintegrar al Estado las prestaciones otorgadas por cobertura supletoria en casos de incumplimiento.

Por tanto, el costo económico recae principalmente sobre los empleadores infractores, incentivando el cumplimiento normativo y la prevención de riesgos laborales.

3.3. Identificación de los beneficios del proyecto

a) Beneficios económicos y fiscales

Entre los principales beneficios económicos destacan:

- Reducción de pasivos contingentes del Estado, derivados de la cobertura supletoria financiada sin respaldo actuarial, que a la fecha ascienden a montos significativamente elevados.
- Disminución del riesgo fiscal futuro, al contar con un fondo autónomo y financieramente sostenible.
- Mejor eficiencia en la administración de recursos, al ser gestionados por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, que invierte bajo criterios técnicos de rentabilidad y seguridad.

En términos fiscales, la norma contribuye a:

- Reducir la presión sobre el Tesoro Público.

- Evitar transferencias extraordinarias para cubrir obligaciones no financiadas.
- Fortalecer la disciplina financiera del sistema de seguridad social.

b) Beneficios sociales y laborales

Desde una perspectiva social, los beneficios son sustanciales:

- Garantiza la protección efectiva de los trabajadores de alto riesgo, incluso en situaciones de incumplimiento del empleador.
- Asegura el acceso oportuno a pensiones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.
- Refuerza el principio de universalidad y solidaridad de la seguridad social.

Asimismo, la norma genera un efecto preventivo, al incentivar a los empleadores a mantener pólizas vigentes del SCTR, reduciendo la exposición de los *trabajadores a situaciones de desprotección*.

c) Beneficios institucionales y jurídicos

En el ámbito institucional, la norma:

- Clarifica las competencias de la ONP, evitando que asuma funciones propias de una empresa aseguradora sin contar con capital de riesgo.
- Fortalece la coherencia del sistema jurídico, reduciendo vacíos normativos que han sido suplidos mediante jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- Disminuye la litigiosidad, los arbitrajes y los conflictos derivados de la actual indefinición del régimen de cobertura supletoria.

Ello se traduce en mayor seguridad jurídica para todos los actores involucrados: trabajadores, empleadores, aseguradoras y entidades públicas.

3.4. Evaluación comparativa costo–beneficio

Del contraste entre costos y beneficios se desprende que:

- Los costos identificados son limitados, previsibles y sostenibles.
- Los beneficios económicos, sociales e institucionales son amplios, permanentes y estructurales.
- El proyecto corrige una falla histórica del sistema sin generar distorsiones en el mercado ni cargas excesivas para los agentes económicos.

En términos netos, el beneficio social y fiscal del proyecto supera ampliamente los costos de implementación, justificando plenamente su aprobación desde una perspectiva de interés público.

El análisis costo–beneficio evidencia que la creación del Fondo de Cobertura Supletoria del SCTR:

- ✓ Es financieramente viable.
- ✓ No genera gasto público obligatorio.
- ✓ Reduce riesgos fiscales futuros.
- ✓ Fortalece la protección social de los trabajadores de alto riesgo.
- ✓ Mejora la eficiencia y coherencia del sistema de seguridad social.

En consecuencia, la vigencia de la norma resulta económicamente conveniente, socialmente necesaria y jurídicamente razonable, constituyendo una medida de alto impacto positivo para el Estado y la sociedad en su conjunto.

IV. CALIDAD REGULATORIA DEL PROYECTO DE LEY

4.1. Enfoque de calidad regulatoria

El presente proyecto de ley cumple con los principios de calidad regulatoria, en la medida que propone una intervención normativa necesaria, proporcional, coherente y eficiente, orientada a corregir una falla estructural del sistema del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), sin generar sobrecargas regulatorias ni distorsiones en el mercado asegurador.

La iniciativa se ajusta a los criterios de buena regulación, en tanto parte de un diagnóstico claro, define objetivos precisos, emplea instrumentos normativos adecuados y establece mecanismos de implementación viables y sostenibles.

4.2. Principio de necesidad y justificación de la intervención normativa

La regulación propuesta resulta necesaria, debido a que el marco normativo vigente ha evidenciado:

- La existencia de vacíos normativos y financieros en la cobertura supletoria del SCTR.
- La asunción de funciones aseguradoras por parte de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) sin respaldo actuarial ni supervisión especializada.
- La generación de pasivos contingentes significativos para el Estado, derivados de prestaciones otorgadas sin una fuente de financiamiento sostenible.

Frente a esta situación, la no intervención legislativa perpetuaría un esquema ineficiente e inseguro, tanto para los trabajadores como para el propio sistema de seguridad social. En consecuencia, la norma responde a una necesidad real y comprobada, debidamente sustentada en la experiencia administrativa y jurisprudencial acumulada.

4.3. Principio de razonabilidad y proporcionalidad

El proyecto de ley cumple con el principio de proporcionalidad, ya que:

- No introduce regulaciones excesivas ni innecesarias.
- Limita la intervención estatal al ámbito estrictamente supletorio, conforme al principio de subsidiariedad.
- Establece obligaciones diferenciadas y razonables para cada actor involucrado (Estado, aseguradoras y empleadores).

La creación del Fondo de Cobertura Supletoria constituye una medida idónea y equilibrada, que atiende el problema identificado sin afectar de manera desproporcionada los derechos o intereses de los agentes económicos.

4.4. Principio de coherencia y consistencia normativa

Desde la perspectiva de la calidad regulatoria, la iniciativa presenta un alto grado de coherencia interna y externa, al:

- Integrarse armónicamente con la Constitución Política del Perú, la Ley N.º 26790 y la normativa de seguridad social vigente.
- Precisar y ordenar las competencias de las entidades involucradas (ONP, SBS, SUNAFIL y FCR).
- Evitar duplicidades funcionales y contradicciones normativas.
- Asimismo, la norma contribuye a reducir la dispersión normativa, al clarificar el régimen de cobertura supletoria y eliminar interpretaciones extensivas que han debido ser resueltas vía jurisprudencial.

4.5. Principio de eficiencia regulatoria

El proyecto promueve la eficiencia regulatoria al:

- Utilizar estructuras institucionales existentes, evitando la creación de nuevas entidades administrativas.
- Optimizar el uso de recursos públicos mediante la administración técnica del fondo a cargo del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales.
- Reducir costos indirectos asociados a litigios, arbitrajes y contingencias financieras.

La regulación propuesta genera beneficios superiores a los costos de implementación, lo que evidencia una adecuada relación costo-eficiencia.

4.6. Principio de simplicidad y claridad normativa

La norma se caracteriza por una redacción clara, precisa y comprensible, que:

- Define de manera expresa el objeto, alcance y límites del Fondo de Cobertura Supletoria.
- Establece fuentes de financiamiento identificables y reglas de administración transparentes.
- Incorpora disposiciones transitorias que aseguran una transición ordenada, respetando la seguridad jurídica.

Ello facilita su aplicación por parte de las entidades responsables y su comprensión por los administrados.

4.7. Principio de previsibilidad y seguridad jurídica

El proyecto refuerza la previsibilidad normativa al:

- Establecer reglas claras sobre la vigencia temporal de las obligaciones existentes y futuras.
- Garantizar la continuidad de las prestaciones para los asegurados con pólizas vigentes antes de la entrada en vigor de la ley.
- Reducir la discrecionalidad administrativa y la incertidumbre jurídica.

Este enfoque contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos y de los agentes económicos en el sistema de seguridad social.

4.8. Principio de sostenibilidad regulatoria

La calidad regulatoria del proyecto se refleja también en su sostenibilidad en el tiempo, al prever:

- Un esquema de financiamiento autónomo y diversificado.
- Mecanismos de revisión periódica de los aportes.
- Una gestión técnica orientada a la rentabilidad y al equilibrio financiero.

De este modo, la norma evita soluciones coyunturales y propone una regulación de carácter estructural y permanente.

En conclusión, el Proyecto de Ley que crea el Fondo de Cobertura Supletoria del SCTR cumple con los estándares de calidad regulatoria exigidos para la producción normativa, al ser necesario, razonable, proporcional, coherente, eficiente y sostenible. La iniciativa corrige una deficiencia estructural del sistema, fortalece la protección de los trabajadores de alto riesgo y optimiza el rol del Estado, sin generar cargas regulatorias innecesarias ni impactos negativos sobre el mercado o las finanzas públicas.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

5.1. Vinculación con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto de ley guarda plena concordancia con los objetivos, políticas de Estado y compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, en tanto busca fortalecer la protección social, garantizar el acceso efectivo a la seguridad social y promover un desarrollo humano integral con enfoque de derechos.

En particular, la iniciativa legislativa se vincula de manera directa con las siguientes Políticas de Estado:

a) Política de Estado N° 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

El proyecto contribuye a esta política al garantizar la cobertura efectiva del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) para los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, incluso en escenarios de incumplimiento del empleador o de infraseguro.

La creación del Fondo de Cobertura Supletoria asegura que las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no generen situaciones de desprotección, reafirmando el compromiso del Estado con la universalidad y continuidad de la seguridad social.

El proyecto introduce un mecanismo financiero sostenible, técnico y transparente para la cobertura supletoria del SCTR, reduciendo pasivos contingentes y fortaleciendo la institucionalidad del sistema previsional.

De este modo, se contribuye a la sostenibilidad del sistema de seguridad social y a la confianza ciudadana en las instituciones públicas encargadas de su administración.

b) Política de Estado N° 14: Acceso al Empleo Digno y a los Derechos Laborales

La norma fortalece el ejercicio de los derechos laborales fundamentales, al reforzar el cumplimiento de las obligaciones del empleador respecto del SCTR y promover condiciones de trabajo seguras y protegidas.

Asimismo, incentiva la formalización laboral y la prevención de riesgos, alineándose con el objetivo del Acuerdo Nacional de garantizar empleos dignos y con protección social efectiva.

5.2. Vinculación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República

La propuesta legislativa se articula directamente con los ejes prioritarios de la Agenda Legislativa, en especial con aquellos orientados a la protección de



derechos fundamentales, la reforma y fortalecimiento del sistema de seguridad social y la mejora de la eficiencia del Estado.

a) Política de Estado N° 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

La iniciativa desarrolla el derecho constitucional a la seguridad social, reconocido en los artículos 10 y 11 de la Constitución Política del Perú, mediante una regulación que garantiza prestaciones oportunas, efectivas y financieramente sostenibles para los trabajadores de alto riesgo y sus beneficiarios.

El proyecto se inserta en la agenda de modernización del sistema previsional y de seguros sociales, al:

- Delimitar claramente el rol de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
- Fortalecer el principio de subsidiariedad del Estado.
- Crear fondos especializados, intangibles e independientes, administrados bajo criterios técnicos.

Estas medidas responden a la necesidad de corregir distorsiones normativas y financieras históricas del SCTR.

b) Política de Estado N° 31. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda

La norma no genera gasto público obligatorio ni permanente, y contribuye a reducir riesgos fiscales futuros, alineándose con la agenda legislativa orientada a la sostenibilidad de las finanzas públicas y al uso eficiente de los recursos del Estado.