CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00624-2026-2031-CD
RU 46514-CD
21 OCTUBRE 2026 10:15 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

CECILIA ISABEL CHACÓN DE VETTORI
Diputada de la República

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE GARANTIZA EL PAGO OPORTUNO, LA PROTECCIÓN Y LA TRAZABILIDAD DE LAS OBLIGACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIONALES DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO

La Diputada de la República que suscribe, **CECILIA ISABEL CHACÓN DE VETTORI**, integrante del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE GARANTIZA EL PAGO OPORTUNO, LA PROTECCIÓN Y LA TRAZABILIDAD DE LAS OBLIGACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIONALES DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. - Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto garantizar el pago oportuno, íntegro y verificable de las obligaciones de seguridad social y previsionales derivadas de las remuneraciones de los trabajadores de las entidades del sector público, mediante mecanismos de programación presupuestal, aseguramiento financiero, pago simultáneo, interoperabilidad, conciliación, alerta temprana, transparencia y determinación de responsabilidades.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad:

a) Garantizar que los aportes y retenciones correspondientes a la seguridad social y a los sistemas previsionales sean declarados y pagados dentro de los plazos establecidos por la legislación vigente.
b) Evitar que las entidades públicas generen obligaciones previsionales impagas como consecuencia de deficiencias de programación, gestión presupuestal, financiera o administrativa.
c) Proteger al trabajador frente a las consecuencias derivadas del incumplimiento del empleador público.
d) Garantizar la trazabilidad de los recursos destinados al cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales.
e) Detectar oportunamente los incumplimientos y activar medidas correctivas.
f) Establecer responsabilidades administrativas, funcionales, civiles y penales cuando corresponda.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a las entidades del sector público comprendidas en el ámbito del Sistema Nacional de Presupuesto Público y a aquellas que, de acuerdo con la legislación vigente, tengan la condición de empleadores respecto de trabajadores sujetos a obligaciones de seguridad social o previsionales.

Comprende al Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, organismos públicos, universidades públicas y demás entidades que correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 4. Principios

La aplicación de la presente ley se sustenta en los siguientes principios:

a) Pago oportuno: las obligaciones de seguridad social y previsionales deben ser atendidas dentro de los plazos legalmente establecidos.
b) Protección del trabajador: ningún incumplimiento imputable al empleador público debe trasladar al trabajador sus consecuencias previsionales o de seguridad social.
c) Ejecución integral de la planilla: el pago de una planilla comprende el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales que se deriven de ella.
d) Trazabilidad: los recursos destinados al cumplimiento de dichas obligaciones deben poder ser identificados y rastreados desde su determinación hasta su pago efectivo.
e) Prevención: las entidades deben adoptar medidas para evitar la generación de obligaciones impagas.
f) Responsabilidad: los funcionarios y servidores responden conforme a sus competencias por las decisiones u omisiones que les sean imputables.
g) Interoperabilidad: las entidades públicas competentes intercambian información para prevenir y detectar oportunamente los incumplimientos.

CAPÍTULO II
GARANTÍA DEL PAGO OPORTUNO

Artículo 5. Obligación de asegurar el pago

Las entidades comprendidas en la presente ley deben asegurar, programar y efectuar oportunamente el pago de las obligaciones de seguridad social y previsionales derivadas de las remuneraciones de sus trabajadores.

La generación de una obligación remunerativa comprende la previsión del financiamiento necesario para atender las obligaciones de seguridad social y previsionales que legalmente correspondan.

Artículo 6. Ejecución integral de la planilla

La ejecución de una planilla de remuneraciones se considera integralmente atendida cuando, además del pago de las remuneraciones, se hayan cumplido las obligaciones de declaración, retención y pago de los aportes y demás conceptos de seguridad social y previsionales que correspondan.

Las entidades públicas deben adoptar los mecanismos necesarios para que el pago de las remuneraciones y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la planilla se efectúen de manera simultánea o dentro de los plazos legalmente establecidos.

Artículo 7. Protección de las retenciones efectuadas al trabajador

Los montos retenidos a los trabajadores por concepto de aportes previsionales constituyen recursos destinados al cumplimiento de la obligación previsional correspondiente y no pueden ser utilizados para una finalidad distinta.

La entidad empleadora es responsable de efectuar su declaración y pago dentro del plazo establecido por la legislación aplicable. La retención de un aporte previsional sin su correspondiente declaración y pago genera las responsabilidades previstas en el ordenamiento jurídico.

Artículo 8. Prohibición de utilización indebida de recursos

Los recursos identificados o destinados al cumplimiento de obligaciones de seguridad social y previsionales no pueden ser utilizados para financiar gastos distintos.

La prohibición comprende los recursos correspondientes a retenciones efectuadas a los trabajadores y aquellos que sean de cargo del empleador conforme a la legislación vigente.

Artículo 9. Programación integral del costo laboral

La creación de plazas, contratación de personal, aprobación de incrementos remunerativos, bonificaciones, beneficios u otros conceptos sujetos a aportación debe considerar el costo total para la entidad, incluyendo las obligaciones de seguridad social y previsionales correspondientes.

Las entidades deben evitar la generación de obligaciones laborales sin la correspondiente previsión presupuestal y financiera.

CAPÍTULO III
SISTEMA DE PREVENCIÓN, ALERTA Y TRAZABILIDAD

Artículo 10. Sistema de Alerta de Obligaciones de Seguridad Social y Previsionales del Estado

Se crea el Sistema de Alerta de Obligaciones de Seguridad Social y Previsionales del Estado, como mecanismo de prevención, seguimiento y detección temprana de incumplimientos.

El Sistema es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con las entidades competentes.

Artículo 11. Funciones del Sistema de Alerta

El Sistema permite:

a) Identificar las obligaciones generadas por cada planilla.
b) Verificar la correspondencia entre remuneraciones, retenciones y aportes.
c) Detectar obligaciones declaradas y no pagadas.
d) Generar alertas antes del vencimiento de las obligaciones.
e) Generar alertas por obligaciones vencidas.

f) Identificar incumplimientos reiterados.
g) Comunicar los incumplimientos a los funcionarios responsables y a los órganos competentes.
h) Facilitar la conciliación de información entre las entidades públicas y los organismos administradores o recaudadores.

Artículo 12. Niveles de alerta

El reglamento establece, como mínimo, los siguientes niveles:
a) Alerta preventiva: cuando exista riesgo de incumplimiento.
b) Alerta de vencimiento: cuando la obligación se encuentre próxima a vencer.
c) Alerta de incumplimiento: cuando la obligación haya vencido sin efectuarse el pago.
d) Alerta de incumplimiento reiterado: cuando la entidad registre incumplimientos durante periodos sucesivos.

Las alertas de incumplimiento reiterado deben ser comunicadas al titular de la entidad y al órgano de control institucional, cuando corresponda.

Artículo 13. Registro de Obligaciones de Seguridad Social y Previsionales del Estado

Se crea el Registro de Obligaciones de Seguridad Social y Previsionales del Estado, como instrumento de seguimiento, control y transparencia.

El Registro contiene, como mínimo:
a) La identificación de la entidad obligada.
b) El periodo.
c) La tipificación de la obligación.
d) El monto declarado.
e) El monto pagado.
f) La fecha de vencimiento de la obligación
g) La fecha de pago de la obligación
h) El saldo pendiente.
i) Los intereses, recargos y demás conceptos generados.
j) El estado de regularización

La información pública del Registro se determina mediante reglamento, respetando las normas sobre protección de datos personales, reserva tributaria y confidencialidad.

Artículo 14. Interoperabilidad

El Ministerio de Economía y Finanzas, SUNAT, EsSalud, ONP y SBS, dentro de sus respectivas competencias, implementan mecanismos de interoperabilidad para facilitar:
a) El intercambio de información.
b) La conciliación de planillas y aportes.
c) La detección de obligaciones impagas.
d) La generación de alertas.
e) La regularización de obligaciones.
f) La determinación de responsabilidades.

La implementación debe articularse con los sistemas existentes, evitando la duplicidad de registros y procedimientos.

CAPÍTULO IV
CONCILIACIÓN, REGULARIZACIÓN Y PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR

Artículo 15. Conciliación mensual

Las entidades realizan mensualmente una conciliación entre:

a) Las planillas de remuneraciones.
b) Las retenciones efectuadas.
c) Los aportes de cargo del empleador.
d) Las declaraciones realizadas.
e) Los pagos efectuados.
f) Las obligaciones pendientes.

La conciliación es responsabilidad de los órganos competentes de recursos humanos, presupuesto, contabilidad y tesorería, de acuerdo con las funciones establecidas en cada entidad.

Artículo 16. Regularización de obligaciones pendientes

Las entidades que mantengan obligaciones vencidas deben elaborar un plan de regularización que contenga:

a) La identificación de las obligaciones.
b) Los periodos comprendidos.
c) El monto de la deuda.
d) Los intereses y demás conceptos.
e) La fuente de financiamiento.
f) El cronograma de pago.
g) El responsable de su ejecución.
h) Las medidas destinadas a evitar la generación de nuevas obligaciones impagas.

Artículo 17. Protección del trabajador

El incumplimiento de una entidad pública respecto del pago de aportes o retenciones no debe perjudicar al trabajador en el reconocimiento de sus derechos de seguridad social y previsionales, de acuerdo con la legislación aplicable.

La entidad responsable debe adoptar las medidas necesarias para regularizar los periodos correspondientes y asumir los intereses, recargos, multas y demás conceptos que legalmente correspondan como consecuencia de su incumplimiento.

Artículo 18. Prohibición de trasladar el costo del incumplimiento al trabajador

Los intereses, multas, recargos y demás consecuencias económicas derivados de un incumplimiento imputable a la entidad empleadora no pueden ser trasladados al trabajador mediante la reducción, compensación o afectación de sus remuneraciones, beneficios laborales o derechos previsionales.

CAPÍTULO V
RESPONSABILIDAD Y RÉGIMEN SANCIONADOR

Artículo 19. Responsabilidad por incumplimiento
El incumplimiento injustificado de las obligaciones establecidas en la presente ley genera responsabilidad administrativa, funcional, civil o penal, según corresponda.

La responsabilidad se determina individualmente considerando las funciones, competencias, deberes, nivel de decisión y capacidad efectiva de actuación del funcionario o servidor. No existe responsabilidad objetiva por el solo hecho de pertenecer a una entidad que mantenga obligaciones pendientes.

Artículo 20. Infracciones administrativas

Constituyen infracciones administrativas:
a) No efectuar oportunamente la declaración de las obligaciones de seguridad social o previsionales.
b) No efectuar el pago dentro del plazo legal cuando existan recursos disponibles y el incumplimiento sea imputable al funcionario responsable.
c) Autorizar el pago de remuneraciones sin adoptar las medidas necesarias para atender las obligaciones correspondientes.
d) No efectuar la conciliación mensual.
e) No atender injustificadamente las alertas generadas por el Sistema.
f) No informar oportunamente la existencia de obligaciones vencidas.
g) No elaborar o ejecutar el plan de regularización correspondiente.
h) Proporcionar información falsa, incompleta o inconsistente.
i) Utilizar recursos destinados al cumplimiento de obligaciones de seguridad social para una finalidad distinta.

Artículo 21. Infracciones graves

Constituyen infracciones graves:
a) La reiteración de las conductas previstas en el artículo anterior.
b) La omisión injustificada del pago durante dos o más periodos consecutivos cuando existan recursos disponibles y la conducta sea imputable al funcionario responsable.
c) La omisión de medidas correctivas después de una alerta de incumplimiento.
d) Autorizar actos administrativos o financieros que tengan como consecuencia el desvío de recursos destinados a obligaciones de seguridad social.
e) Ocultar deliberadamente obligaciones vencidas.
f) Generar nuevas obligaciones de seguridad social mientras se mantiene un incumplimiento anterior, sin adoptar las medidas de regularización correspondientes.

Artículo 22. Consecuencias administrativas

Las infracciones previstas en la presente ley son sancionadas conforme al régimen disciplinario aplicable y sin perjuicio de las competencias de la Contraloría General de la República y de las demás entidades competentes. Cuando corresponda, podrán imponerse las sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación previstas por el ordenamiento jurídico.

Artículo 23. Comunicación al Ministerio Público

Cuando de las acciones de control, fiscalización, auditoría o verificación se adviertan hechos que pudieran constituir delito, la autoridad competente comunica los hechos al Ministerio Público. La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

CAPÍTULO VI
CONTROL Y TRANSPARENCIA

Artículo 24. Control gubernamental

La Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, incorpora la verificación del cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales como materia susceptible de control.

Las acciones de control consideran, según corresponda:
a) La conciliación entre planillas, declaraciones y pagos.
b) La existencia de obligaciones vencidas.
c) La utilización de recursos destinados al cumplimiento de obligaciones previsionales.
d) La actuación de los funcionarios responsables.
e) Las medidas adoptadas para prevenir nuevos incumplimientos.

Artículo 25. Transparencia

El Ministerio de Economía y Finanzas publica periódicamente información agregada sobre el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales de las entidades públicas.

La información comprende, como mínimo:
a) El número de entidades con obligaciones vencidas.
b) El monto total de obligaciones pendientes.
c) La evolución de la deuda.
d) El número de entidades con incumplimientos reiterados.
e) El nivel de regularización.

La publicación respeta las normas sobre protección de datos personales, reserva tributaria y confidencialidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Adecuación al Sistema Integral Previsional Peruano
Las disposiciones de la presente ley se aplican de conformidad con la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, su reglamento y las normas que los modifiquen o sustituyan.

Segunda. Articulación con el Decreto Legislativo 1275
El Ministerio de Economía y Finanzas adecúa los procedimientos previstos en el Decreto Legislativo 1275 para garantizar que el pago de las obligaciones de seguridad social y previsionales se efectúe de manera simultánea o dentro de los plazos legalmente establecidos respecto del pago de las correspondientes planillas.

Tercera. Adecuación de sistemas
El Ministerio de Economía y Finanzas, SUNAT, EsSalud, ONP y SBS adecuan sus sistemas informáticos para permitir la interoperabilidad, conciliación y generación de alertas previstas en la presente ley. La implementación debe aprovechar prioritariamente las plataformas y mecanismos tecnológicos existentes.

Cuarta. Reglamento
El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de noventa días calendario desde su publicación, a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, con participación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, SUNAT, EsSalud, ONP y SBS.

Quinta. Plan nacional de regularización
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, identifica las obligaciones vencidas de las entidades públicas y establece, en coordinación con las entidades acreedoras, mecanismos de regularización de las obligaciones pendientes, de acuerdo con la legislación presupuestaria y previsional vigente.

Sexta. Financiamiento
La implementación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Sétima. Vigencia
La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación, salvo las disposiciones referidas a la implementación tecnológica, las cuales se sujetan al cronograma establecido en el reglamento.

Lima, octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 12:06:20-0500

CECILIA ISABEL CHACÓN DE VETTORI
DIPUTADA DE LA REPUBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 12:06:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAKAYAMA JIMENEZ Liliana Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 12:17:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BETETA RUBIN Karina Juliza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 12:31:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAUCARA PAXI Carmela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 13:29:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PATIÑO URCO Ana Bertha FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 15:14:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LEIVA BAYLON Leticia Maruja FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 14:42:56-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

El problema público que sustenta la presente iniciativa legislativa es la insuficiente garantía de pago oportuno, íntegro, trazable y verificable de las obligaciones de seguridad social y previsionales generadas por las planillas de las entidades del sector público, situación que permite que el pago de las remuneraciones a los trabajadores se produzca sin que necesariamente se asegure, en el mismo proceso de gestión de la planilla, el cumplimiento de las obligaciones correspondientes a EsSalud, al Sistema Nacional de Pensiones y al Sistema Privado de Pensiones, según corresponda.

Esta situación genera una desconexión entre la ejecución de la planilla pública y el cumplimiento integral de las obligaciones laborales, de seguridad social y previsionales derivadas de ella. En términos de gestión pública, la remuneración del trabajador constituye solo una parte del costo laboral que debe ser atendido por la entidad. El pago de la planilla debe comprender también las obligaciones que legalmente se generan como consecuencia de dicha relación laboral, incluidas las aportaciones del empleador y, cuando corresponda, las retenciones previsionales efectuadas al trabajador.

La Constitución Política del Perú reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, garantiza el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones y establece expresamente que los fondos y reservas de la seguridad social son intangibles. En consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales no constituye una obligación accesoria o meramente administrativa de las entidades empleadoras, sino un componente esencial de la protección social de los trabajadores.

En materia de seguridad social en salud, la Ley 26790 establece que las entidades públicas y privadas que emplean trabajadores bajo relación de dependencia tienen la condición de entidades empleadoras y deben cumplir con las obligaciones correspondientes al Seguro Social de Salud. Para los trabajadores en actividad, el aporte regular a EsSalud es de cargo del empleador y debe ser declarado y pagado conforme a los plazos establecidos por la normativa vigente.

En materia previsional, la problemática adquiere especial relevancia debido a que el incumplimiento de las obligaciones de pago puede afectar directamente la acreditación de los aportes del trabajador y, consecuentemente, la formación de su derecho previsional. La magnitud del problema ha requerido incluso la aprobación de mecanismos extraordinarios de regularización. En particular, el REPRO AFP III permitió reprogramar deudas previsionales de entidades públicas acumuladas hasta el 31 de diciembre de 2022. El Ministerio de Economía y Finanzas informó que, al tercer trimestre de 2025, la deuda real de los gobiernos regionales y gobiernos locales con las AFP todavía ascendía a aproximadamente S/ 7,8 mil millones, equivalente al 0,7 % del PBI. Asimismo, 645 entidades se acogieron al referido régimen de reprogramación.

La existencia de mecanismos extraordinarios de regularización evidencia que el problema no puede ser abordado únicamente mediante medidas posteriores destinadas a refinanciar o reprogramar las obligaciones incumplidas. La

regularización de una deuda ya generada permite corregir parcialmente sus efectos, pero no elimina las causas que posibilitan que nuevas obligaciones se acumulen.

Dimensión preventiva: Desde la perspectiva preventiva, se advierte la ausencia de un mecanismo suficientemente integrado que obligue a vincular, en la gestión ordinaria de la planilla pública la planificación de personal, la determinación de obligaciones, la previsión financiera, el pago de remuneraciones, la declaración y el pago de aportes, la acreditación, la conciliación y el cierre de la planilla.

La gestión de la planilla puede quedar fragmentada entre las áreas de recursos humanos, presupuesto, tesorería, contabilidad y administración, mientras que las obligaciones con EsSalud, ONP o las AFP son atendidas a través de procedimientos y sistemas que no necesariamente operan como una única cadena de cumplimiento.

Esta fragmentación genera un riesgo de gestión, la entidad puede reconocer y pagar la remuneración del trabajador sin contar con un mecanismo automático o suficientemente eficaz que permita verificar que las obligaciones de seguridad social y previsionales generadas por esa misma planilla hayan sido igualmente atendidas.

El problema no reside necesariamente en la inexistencia de normas que establezcan la obligación de pagar los aportes, sino en la insuficiente articulación de los mecanismos de programación, disponibilidad financiera, pago, información, conciliación y control que deben asegurar su cumplimiento oportuno.

Dimensión financiera y presupuestaria: Las obligaciones de seguridad social y previsionales constituyen obligaciones derivadas de relaciones laborales efectivamente existentes. Por ello, cuando no son oportunamente consideradas en la programación y ejecución del gasto de personal, pueden convertirse progresivamente en obligaciones pendientes, generar intereses, moras y otros costos asociados al incumplimiento, y trasladar hacia ejercicios presupuestarios posteriores una carga que se originó en períodos anteriores.

Esta dinámica afecta la sostenibilidad financiera de las entidades públicas porque transforma una obligación ordinaria y previsible de la gestión de personal en una obligación acumulada de mayor magnitud. El problema se agrava cuando la entidad continúa generando nuevas obligaciones laborales mientras mantiene obligaciones previsionales o de seguridad social pendientes, produciendo un efecto de acumulación de deuda que posteriormente requiere mecanismos extraordinarios de regularización.

La experiencia del REPRO AFP III demuestra precisamente que la deuda previsional pública puede alcanzar una dimensión que requiere mecanismos especiales de reprogramación y compromisos presupuestarios de largo plazo. Sin embargo, estos mecanismos deben ser entendidos como instrumentos de regularización de obligaciones históricas y no como sustitutos de un sistema permanente de prevención del incumplimiento.

Dimensión de protección de los trabajadores: El incumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales no afecta únicamente a la entidad pública acreedora o al equilibrio financiero del Estado. Su principal impacto recae sobre los trabajadores.

En el caso de los aportes previsionales que corresponden al trabajador, la entidad empleadora puede haber efectuado la retención respectiva sin que necesariamente se produzca oportunamente el traslado y acreditación de los recursos al sistema previsional correspondiente. En tales circunstancias, existe el riesgo de que el trabajador enfrente dificultades para acreditar la totalidad de sus aportes o que deba soportar las consecuencias de una obligación cuyo cumplimiento correspondía al empleador.

De igual manera, en el ámbito de la seguridad social en salud, el incumplimiento de las obligaciones del empleador puede generar contingencias respecto de la cobertura y de la correcta acreditación de los derechos derivados de la relación laboral.

Por ello, la problemática debe ser abordada desde una perspectiva de protección efectiva del trabajador, evitando que las deficiencias administrativas, presupuestarias o financieras de la entidad empleadora terminen trasladándose a quien presta el servicio público.

Dimensión institucional y de responsabilidad: Otra manifestación del problema es la dificultad para determinar oportunamente dónde se originó el incumplimiento.

La gestión de las obligaciones derivadas de una planilla pública involucra diversas funciones y órganos: recursos humanos, presupuesto, administración, tesorería, contabilidad y las autoridades responsables de la entidad. Cuando no existe una cadena de trazabilidad suficientemente integrada, puede resultar complejo determinar si el incumplimiento se originó en una deficiencia de programación presupuestaria, en la falta de disponibilidad financiera, en una omisión administrativa, en la falta de declaración, en una decisión de priorización del gasto o en una conducta deliberada.

Esta situación puede generar dos riesgos contrapuestos:

a) que incumplimientos que debieron ser prevenidos no sean detectados oportunamente
b) que se atribuya responsabilidad de manera genérica a funcionarios que no tenían competencia efectiva para disponer del pago.

Por ello, el fortalecimiento del régimen de cumplimiento debe estar acompañado de mecanismos de trazabilidad que permitan identificar al órgano, funcionario o servidor que tenía competencia y capacidad efectiva para cumplir la obligación, evitando sistemas de responsabilidad objetiva.

Causas principales del problema público

El problema identificado responde a un conjunto de factores interrelacionados, entre los que destacan:

a) La insuficiente integración entre la gestión de la planilla y la gestión de las obligaciones de seguridad social y previsionales.
b) Las deficiencias en la programación financiera de las obligaciones laborales.
c) La falta de mecanismos preventivos de alerta y seguimiento.
d) La fragmentación de la información institucional.
e) La insuficiente conciliación periódica.
f) El tratamiento predominantemente correctivo de la deuda acumulada.
g) Las debilidades en la identificación de responsabilidades.

II. Evidencia que sustenta el problema público

La existencia y persistencia de obligaciones de seguridad social y previsionales pendientes de pago por parte de entidades públicas se encuentra respaldada por información oficial del Estado peruano y por la necesidad recurrente de implementar mecanismos extraordinarios de regularización de dichas obligaciones.

La evidencia disponible permite identificar que el problema no constituye un conjunto aislado de incumplimientos, sino una situación que presenta magnitud económica, recurrencia, concentración en determinados niveles de gobierno y efectos financieros y administrativos que se prolongan en el tiempo.

Magnitud de la deuda previsional de las entidades públicas

Una de las evidencias más significativas corresponde a la deuda de los gobiernos regionales y gobiernos locales con las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**,** hasta el 31 de diciembre de 2022 la deuda real de los gobiernos regionales y gobiernos locales con las AFP ascendía a S/ 8,8 mil millones**,** equivalente al 0,9 % del PBI de dicho año.

Para atender esta situación se creó mediante la Ley 31888 el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones Adeudados por Entidades Públicas (REPRO AFP III)**.** Este permitió que las entidades públicas acogidas reprogramaran sus obligaciones hasta en 120 cuotas mensuales. Al culminar el plazo de acogimiento, participaron 645 entidades, conformadas por 439 gobiernos locales y 206 unidades ejecutoras de gobiernos regionales.

La existencia de este régimen extraordinario y la cantidad de entidades que requirieron acogerse constituyen una evidencia objetiva de la dimensión que puede alcanzar el incumplimiento de las obligaciones previsionales dentro del sector público.

La situación, además, no quedó completamente resuelta con el REPRO AFP III. El MEF reportó que, al tercer trimestre de 2025, la deuda real de los gobiernos regionales y gobiernos locales con las AFP todavía ascendía a aproximadamente S/ 7,8 mil millones**,** equivalente al 0,7 % del PBI. El propio MEF señala que las entidades que no se acogieron al régimen mantienen obligaciones pendientes y que estas pueden continuar incrementándose por la generación de intereses moratorios.

Este dato resulta especialmente relevante para la presente iniciativa porque demuestra que la existencia de mecanismos de regularización de deuda puede reducir obligaciones históricas, pero no constituye por sí misma un mecanismo permanente para impedir la generación de nuevas obligaciones impagas.

La deuda previsional presenta antecedentes de acumulación y persistencia

En su Memoria Institucional correspondiente al año 2022, el MEF identificó dentro de la deuda de los gobiernos regionales y gobiernos locales distintos componentes vinculados a obligaciones frente a entidades públicas y sistemas previsionales. Para ese año, la denominada deuda exigible con entidades del Estado —que comprendía, entre otras, obligaciones con ONP y EsSalud— ascendía a S/ 1 739 millones, mientras que la deuda real con el Sistema Privado de Pensiones alcanzaba S/ 8 800 millones**.**

El MEF señaló asimismo que el incremento de la deuda real con el Sistema Privado de Pensiones estaba relacionado con intereses derivados de deuda no declarada por los empleadores. Al cierre de 2022, el 79 % de la deuda real con el SPP correspondía a deuda no declarada por los gobiernos regionales y locales, mientras que otro componente correspondía a deuda declarada pero pendiente de pago.

Esta evidencia permite advertir que el problema no se limita al retraso material del pago. También comprende fallas en la declaración, registro, determinación y trazabilidad de las obligaciones previsionales**.**

Existencia de mecanismos extraordinarios de regularización

La necesidad de crear sucesivos mecanismos de regularización constituye, en sí misma, evidencia de la persistencia del problema. El Decreto Legislativo 1275 estableció mecanismos de sinceramiento y reestructuración de deudas de los gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo obligaciones relacionadas con EsSalud y ONP, mientras que posteriormente se implementaron mecanismos específicos para las deudas previsionales con las AFP.

El propio MEF reconoce que los regímenes REPRO AFP y SIDEA permitieron reestructurar y reducir deudas acumuladas de entidades públicas con las AFP, EsSalud y ONP. Posteriormente, la Ley 31888 estableció el REPRO AFP III para las obligaciones previsionales pendientes hasta el 31 de diciembre de 2022.

La sucesión de estos mecanismos permite identificar una característica estructural del problema: el Estado ha debido recurrir periódicamente a instrumentos extraordinarios para regularizar obligaciones que debieron ser atendidas en el curso ordinario de la gestión de las planillas públicas. Por ello, la evidencia disponible justifica complementar los mecanismos de regularización existentes con instrumentos de carácter preventivo.

Evidencia respecto de las obligaciones con EsSalud

EsSalud ha identificado históricamente importantes niveles de deuda por aportaciones de entidades públicas y privadas. En información institucional, EsSalud reportó una deuda por aportaciones superior a S/ 4 mil millones y señaló que una parte significativa correspondía al sector público. Asimismo, ha identificado la necesidad de fortalecer los mecanismos de recuperación de aportaciones y de prevenir la generación de nuevas obligaciones pendientes.

Más recientemente, durante el segundo trimestre de 2025, EsSalud informó que venía desarrollando acciones de asistencia técnica dirigidas a mejorar los indicadores de recuperación de deuda de las entidades empleadoras del sector público. Esto demuestra que la recuperación de obligaciones de empleadores públicos continúa siendo una actividad relevante dentro de la gestión institucional.

Debe precisarse que las cifras históricas de deuda de EsSalud no deben utilizarse como si representaran el saldo actual. Su utilidad para la presente iniciativa radica en demostrar la persistencia histórica de la problemática y la necesidad de mecanismos permanentes de prevención y cobranza**,** mientras que para cuantificar el saldo vigente deberá utilizarse la información oficial más reciente disponible al momento de la evaluación del proyecto.

La deuda puede originarse tanto por falta de pago como por deficiencias en la declaración

Un aspecto particularmente relevante para la propuesta legislativa es que la evidencia del MEF demuestra que el problema no consiste únicamente en que una entidad tenga una obligación determinada y no la pague. Una proporción importante de la deuda previsional identificada correspondía a obligaciones no declaradas**.**

Esto evidencia una segunda dimensión del problema: la falta de mecanismos suficientemente integrados que permitan vincular automáticamente la información de la planilla pública con las obligaciones de seguridad social y previsionales que de ella se derivan.

En otras palabras, existe un riesgo cuando los sistemas de recursos humanos, presupuesto, tesorería, declaración y recaudación funcionan de manera fragmentada, porque una obligación puede no ser identificada, declarada, conciliada o pagada oportunamente. Esta evidencia respalda directamente la propuesta de establecer mecanismos de interoperabilidad, alertas tempranas y conciliación periódica**.**

Evidencia de que el incumplimiento genera costos adicionales

El incumplimiento de las obligaciones previsionales no produce únicamente un retraso en el ingreso de recursos al sistema correspondiente. La deuda puede generar intereses moratorios y otros costos financieros que incrementan progresivamente la obligación original.

El MEF ha señalado expresamente que las entidades que no se acogieron al REPRO AFP III mantienen deudas con las AFP que pueden continuar creciendo debido a los intereses moratorios. Por tanto, la prevención del incumplimiento resulta financieramente menos costosa que su posterior regularización.

Evidencia sobre la afectación potencial de los trabajadores

El incumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales puede tener efectos directos sobre los trabajadores. En el caso de los aportes previsionales, la deuda puede estar relacionada con aportes declarados y no pagados o incluso con obligaciones no declaradas. En ambos casos, existe el riesgo de que la información previsional del trabajador no refleje oportunamente la totalidad de las obligaciones generadas durante su relación laboral.

En materia de seguridad social en salud, EsSalud ha documentado que el incumplimiento de aportaciones por parte de entidades empleadoras puede producir problemas de acreditación de los asegurados. En información institucional, EsSalud ha señalado casos en los que trabajadores de entidades públicas morosas aparecían como no acreditados, generando dificultades para acceder oportunamente a las prestaciones.

Esta evidencia refuerza la necesidad de que el incumplimiento del empleador público no sea trasladado al trabajador, quien no controla la programación presupuestaria, la tesorería ni la decisión administrativa de efectuar el pago.

III. Objetivos generales y específicos

Objetivo general

El objetivo general de la propuesta es garantizar el cumplimiento oportuno, íntegro, trazable y verificable de las obligaciones de seguridad social y previsionales generadas por las planillas de las entidades del sector público, mediante mecanismos de planificación, aseguramiento financiero, pago, declaración, acreditación, interoperabilidad, alerta temprana, conciliación y control, evitando la acumulación de deudas y protegiendo los derechos de los trabajadores.

Objetivos específicos

- Incorporar las obligaciones de seguridad social y previsionales como parte integral de la ejecución de la planilla pública.
- Garantizar la programación financiera oportuna de las obligaciones derivadas de las planillas.
- Proteger los aportes y retenciones efectuados a los trabajadores.
- Prevenir la generación de nuevas obligaciones pendientes mediante un sistema de alertas tempranas.
- Integrar la información de las entidades públicas con los sistemas de seguridad social y previsionales.
- Establecer un mecanismo permanente de conciliación de las obligaciones de seguridad social y previsionales.
- Mejorar la trazabilidad de las obligaciones generadas por las planillas públicas.
- Establecer mecanismos para la regularización ordenada de las obligaciones históricas pendientes.
- Proteger al trabajador frente al incumplimiento atribuible al empleador público.
- Fortalecer la responsabilidad funcional por el incumplimiento de las obligaciones.
- Diferenciar el incumplimiento administrativo de las conductas que puedan constituir delito.
- Fortalecer el control y la transparencia sobre las obligaciones de seguridad social y previsionales del Estado.
- Reducir progresivamente la necesidad de mecanismos extraordinarios de regularización.
- Contribuir a la sostenibilidad financiera de las entidades públicas.

IV. Fundamentación de la iniciativa

a) La seguridad social y previsional como obligación constitucional del Estado

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento principal en los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución Política del Perú, que reconocen el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, garantizan el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones y establecen que los fondos y reservas de la seguridad social son intangibles.

Este marco constitucional impone al Estado no solamente el deber de reconocer formalmente los derechos de seguridad social y previsionales, sino también el deber de establecer las condiciones institucionales y normativas que permitan su ejercicio efectivo.

En consecuencia, la obligación de garantizar el pago oportuno de los aportes y contribuciones derivados de las relaciones laborales del sector público constituye una dimensión concreta del deber estatal de protección de la seguridad social.
La presente iniciativa parte de una premisa fundamental: el derecho del trabajador a la seguridad social y a la protección previsional no puede depender de la eficiencia o ineficiencia administrativa de la entidad pública que lo emplea.

Por ello, corresponde fortalecer los mecanismos que aseguren que los aportes y contribuciones generados por una relación laboral sean oportunamente determinados, declarados, pagados y acreditados.

b) Existencia de obligaciones legales que requieren mecanismos reforzados de cumplimiento
El ordenamiento jurídico peruano ya establece obligaciones concretas para los empleadores públicos respecto de la seguridad social. La Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, reconoce expresamente como entidades empleadoras a las instituciones públicas y privadas que emplean trabajadores bajo relación de dependencia.

Asimismo, establece que el aporte al Seguro Social de Salud correspondiente a los trabajadores en actividad, es de cargo de la entidad empleadora y debe ser declarado y pagado dentro del plazo legal. De igual manera, el régimen previsional establece obligaciones respecto de la determinación, retención, declaración y pago de los aportes correspondientes a los trabajadores dependientes.

La Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, ha reorganizado el marco previsional peruano bajo el Sistema Integral Previsional Peruano y mantiene la obligación del empleador de efectuar la retención y el pago de los aportes previsionales correspondientes. Su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 189-2025-EF, establece expresamente que la obligación de aportar nace con el devengo de la remuneración asegurable y regula los procedimientos de determinación, retención, declaración y pago de los aportes de los trabajadores dependientes. Asimismo, establece procesos de recaudación, conciliación, acreditación y cobranza de los aportes.

Por tanto, el problema que aborda esta iniciativa no consiste en la ausencia de obligaciones legales, sino en la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales que permitan asegurar su cumplimiento efectivo y oportuno.

c) La brecha entre la obligación jurídica y el cumplimiento efectivo
La evidencia analizada demuestra que existe una brecha entre el reconocimiento normativo de las obligaciones de seguridad social y previsionales y su cumplimiento efectivo por parte de determinadas entidades públicas.

La existencia de obligaciones previsionales acumuladas, obligaciones no declaradas, obligaciones declaradas pero pendientes de pago y la necesidad de recurrir a mecanismos extraordinarios de regularización evidencian que el sistema vigente puede detectar y cobrar la deuda una vez generada, pero requiere ser fortalecido en la etapa preventiva anterior al incumplimiento.

La experiencia del Decreto Legislativo 1275 resulta ilustrativa. Esta norma estableció mecanismos de reestructuración y sinceramiento de las deudas de

gobiernos regionales y gobiernos locales vinculadas, entre otras obligaciones, con EsSalud y la ONP. El propio MEF documentó la existencia de regímenes excepcionales de reestructuración de deudas con ONP, EsSalud y AFP. Posteriormente, se implementaron mecanismos adicionales de regularización de obligaciones previsionales, entre ellos el REPRO AFP III.

La reiteración de estos instrumentos permite advertir que el ordenamiento cuenta con mecanismos para regularizar la deuda después de generada, pero resulta necesario fortalecer los instrumentos destinados a evitar que la deuda se genere**.**

d) La planilla pública debe ser entendida como una obligación integral

Uno de los fundamentos centrales de la propuesta consiste en superar una concepción fragmentada de la planilla pública. El costo de un trabajador para el Estado no se agota en la remuneración que recibe directamente. La relación laboral genera simultáneamente obligaciones frente a los sistemas de seguridad social y previsionales.

Por ello, la ejecución de una planilla debe ser entendida como un proceso integral, cuando la entidad paga la remuneración, pero posterga o incumple las obligaciones que se generan como consecuencia de dicha relación laboral, se produce una ejecución incompleta de la planilla.

La iniciativa propone, por tanto, establecer el principio de ejecución integral de la planilla pública, conforme al cual la programación y ejecución del gasto en personal debe considerar conjuntamente las obligaciones de seguridad social y previsionales que legalmente correspondan. Este enfoque permite transformar una obligación que actualmente puede gestionarse de manera fragmentada en una obligación de cumplimiento integral y verificable.

e) Necesidad de un enfoque preventivo

La experiencia acumulada demuestra que la recuperación de una deuda generada es considerablemente más compleja que la prevención de su nacimiento. Una obligación previsional o de seguridad social es, en principio, previsible**,** porque se genera como consecuencia directa de una planilla y del devengo de las remuneraciones.

Por ello, no resulta razonable que la entidad conozca el monto de las remuneraciones que debe pagar y, simultáneamente, carezca de mecanismos suficientemente eficaces para conocer y asegurar las obligaciones de seguridad social y previsionales que esas mismas remuneraciones generan. De esta manera, el Estado podrá intervenir antes de que la obligación se transforme en deuda**.**

f) Necesidad de proteger los recursos retenidos a los trabajadores

Un elemento especialmente sensible de la propuesta es la protección de los recursos que son retenidos de las remuneraciones de los trabajadores. Cuando el empleador efectúa una retención previsional, dichos recursos dejan de formar parte de la disponibilidad económica ordinaria del trabajador y adquieren una finalidad legal específica.

La protección de dichos recursos resulta coherente con el carácter constitucionalmente protegido de la seguridad social y con la intangibilidad de sus fondos y reservas. La Ley 31823 modificó el artículo 190 del Código Penal

para sancionar la apropiación, desviación o disposición indebida de aportes destinados a fondos pensionarios o al seguro social de salud. Cuando el agente tiene la calidad de servidor público, la conducta puede generar una pena de tres a seis años de privación de libertad, además de inhabilitación. Esta regulación demuestra que el ordenamiento jurídico ya reconoce la especial protección de estos recursos.

La presente iniciativa, en consecuencia, no pretende duplicar la respuesta penal existente, sino fortalecer las medidas preventivas y administrativas que permitan evitar que una situación de incumplimiento llegue a adquirir relevancia penal.

g) Necesidad de un sistema de alertas tempranas
La iniciativa propone establecer un Sistema de Alertas de Obligaciones de Seguridad Social y Previsionales del Estado, aprovechando la información disponible en los sistemas públicos existentes.

La finalidad no es crear una nueva burocracia, sino establecer un mecanismo que permita identificar anticipadamente, obligaciones próximas a vencer, obligaciones declaradas, pero no pagadas; obligaciones no declaradas; diferencias entre planilla y aportes; incumplimientos reiterados; entidades con obligaciones vencidas; e incumplimientos de planes de regularización.

El sistema permitirá pasar de un control predominantemente posterior a un control preventivo y concurrente**.**

h) Necesidad de establecer responsabilidades de manera individualizada
La eficacia de la iniciativa requiere que el incumplimiento tenga consecuencias, pero estas deben estar vinculadas a la responsabilidad real de quienes intervienen en el proceso. No resulta jurídicamente adecuado establecer una responsabilidad automática por el solo hecho de que una entidad tenga una deuda.

La propuesta evita convertir una obligación institucional en una forma de responsabilidad objetiva y permite distinguir entre una restricción financiera legítima, una deficiencia administrativa subsanable y una conducta deliberada de incumplimiento.

i) Necesidad de diferenciar incumplimiento administrativo y responsabilidad penal
La iniciativa tampoco pretende criminalizar toda demora o dificultad financiera de una entidad pública. El ordenamiento jurídico ya contempla una respuesta penal específica frente a la apropiación, desviación o disposición indebida de aportes destinados a fondos pensionarios o al seguro social de salud, mediante el artículo 190 del Código Penal, modificado por la Ley 31823.

La iniciativa complementa, y no sustituye, el marco normativo existente, esta ha sido diseñada bajo el principio de complementariedad normativa y no pretende sustituir ninguna norma ni competencia de entidad alguna.

Por el contrario, busca articular estos instrumentos alrededor de un objetivo común, evitar que las obligaciones derivadas de las planillas públicas se conviertan en deuda**.** Esta precisión es particularmente importante frente a la Ley 32123 y su Reglamento, pues el nuevo Sistema Integral Previsional Peruano ya incorpora mecanismos de recaudación, conciliación, acreditación y cobranza.

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en la necesidad de cerrar la brecha existente entre el reconocimiento legal de las obligaciones de seguridad social y previsionales y su cumplimiento efectivo por parte de las entidades públicas. El Estado no puede depender exclusivamente de mecanismos posteriores de cobranza, reprogramación o sinceramiento para atender obligaciones que son previsibles y que se generan mensualmente como consecuencia de sus propias planillas.

La iniciativa busca producir un cambio estructural en la gestión pública, pasar de administrar la deuda después de generada a prevenir su generación**.**

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas

La presente iniciativa legislativa ha sido elaborada considerando los antecedentes normativos, legislativos e institucionales vinculados con el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y previsionales de las entidades públicas, así como los estudios, informes y documentos oficiales que evidencian la existencia de obligaciones pendientes de pago y la necesidad de fortalecer los mecanismos preventivos de cumplimiento.

Los antecedentes revisados permiten advertir que el ordenamiento jurídico peruano ha desarrollado diversas medidas para reconocer, determinar, cobrar, reprogramar y regularizar las obligaciones pendientes, pero que resulta necesario fortalecer la etapa preventiva para evitar que las obligaciones generadas por las planillas públicas se conviertan en deuda.

a) Decreto Legislativo 1275, que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales, constituye uno de los antecedentes legislativos más relevantes para la presente propuesta.

   En el marco de dicho régimen se establecieron mecanismos de sinceramiento y reestructuración de las obligaciones pendientes de los gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo deudas con EsSalud, ONP y AFP**.**

b) Ley 31888, que creó el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones Adeudados por Entidades Públicas (REPRO AFP III).

c) Antecedente de mecanismos de sinceramiento y regularización de obligaciones**,** los distintos mecanismos de sinceramiento, reprogramación y reestructuración implementados en el ámbito de los gobiernos regionales y locales constituyen un antecedente directo de la problemática abordada por la iniciativa.

d) Antecedentes vinculados con el pago de aportaciones a EsSalud, **l**a problemática de las obligaciones de seguridad social en salud también cuenta con antecedentes institucionales y legislativos específicos.

   EsSalud ha documentado reiteradamente la existencia de deuda por aportaciones de entidades públicas y privadas. En su evaluación operativa correspondiente al segundo trimestre de 2024, EsSalud reportó que al 31 de marzo de 2024 la deuda por aportaciones ascendía a S/ 2,674 millones**,** de los cuales S/ 364,92 millones correspondían al sector público. Dentro de la deuda

pública, los gobiernos locales y regionales representaban los principales componentes.

e) Antecedentes Legislativos [1][2][3] y Propuesta institucional de pago directo de aportaciones a EsSalud, un antecedente especialmente relevante para la presente iniciativa es la propuesta institucional formulada por EsSalud para establecer un mecanismo de pago directo de las aportaciones correspondientes a los trabajadores de las entidades públicas**.**

En documentación institucional, EsSalud señaló que había promovido un proyecto de ley para establecer el pago directo de las aportaciones a EsSalud por parte del MEF respecto de los empleadores del sector público, con el objetivo de asegurar oportunamente los ingresos correspondientes y evitar la generación de deuda futura.

Asimismo, el Proyecto de Ley 0695/2021-CR de autoría de la congresista Silvia Monteza Facho tramitado sin dictamen por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y los Proyectos de Ley 2147/2021-CR de autoría de la congresista Silvia Monteza Facho y 1088/2021-CR de autoría del congresista José Arriola Tueros habían sido dictaminados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República[4], aprobada la autógrafa[5] en el Pleno del Congreso y observada el 11 de abril de 2025 por el Poder Ejecutivo[6], cuestionando principalmente la competencia de la Dirección General de Presupuesto Público y su trazabilidad en el SIAF.

Esta nueva propuesta coincide con la anterior en la necesidad de normar los cumplimientos de las entidades públicas respecto de las obligaciones previsionales, pero no desarrolla la solución a través del Ministerio de Economía y Finanzas la respuesta, sino a través de la ruta administrativa y penal.

f) Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, que establece el régimen de seguridad social en salud y determina las obligaciones correspondientes a las entidades empleadoras.

g) Ley 27334 y participación de SUNAT en la administración y recaudación, que amplió las funciones de la SUNAT para ejercer la administración, recaudación y fiscalización de determinadas aportaciones correspondientes a EsSalud.

h) Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que moderniza el Sistema Previsional Peruano y establece un nuevo marco institucional para la protección previsional.

i) Reglamento de la Ley 32123, que desarrolla aspectos relacionados con la determinación de los aportes de los trabajadores dependientes, su retención,

[1] Proyecto de Ley 0695/2021 – CR, Monteza Facho Silvia, Congresista de la República
[2] Proyecto de Ley 1088/2021 – CR, Arriola Tueros José, Congresista de la República
[3] Proyecto de Ley 2147/2021 – CR, Monteza Facho Silvia, Congresista de la República
[4] Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en sesión del 28 de junio de 2023
[5] Texto Sustitutorio aprobado en sesión del 13 de marzo de 2025
[6] Oficio No 108-2025-PR, Boluarte Zegarra Dina, Presidente

declaración y pago, así como los mecanismos de recaudación, conciliación, acreditación y cobranza.

j) Ley 31823 y artículo 190 del Código Penal, Ley que constituye un antecedente importante para el tratamiento de las conductas de mayor gravedad vinculadas con los aportes de seguridad social y previsionales. Mediante dicha ley se modificó el artículo 190 del Código Penal para sancionar la apropiación, desviación o disposición indebida de aportes destinados a fondos pensionarios o al seguro social de salud.

k) Antecedentes y documentación del Ministerio de Economía y Finanzas, que constituyen una de las principales fuentes técnicas utilizadas para determinar la magnitud del problema.

   Sus informes y documentos oficiales han permitido identificar la evolución de las obligaciones de gobiernos regionales y gobiernos locales con EsSalud, ONP y AFP, así como los resultados de los mecanismos de reestructuración y reprogramación.

l) Antecedentes y documentación de EsSalud

m) Estudios actuariales y de sostenibilidad de EsSalud

n) Antecedentes de EsSalud sobre deuda pública

VI. Los sectores comprendidos

Cuadro No 1
Sectores comprendidos

Sector / entidad	Función principal en la propuesta
MEF	Presupuesto, tesorería, aseguramiento financiero, alertas y articulación del sistema
EsSalud / MINSA	Seguridad social en salud y acreditación de aportaciones
ONP	Sistema Nacional de Pensiones
SBS / AFP	Sistema Privado de Pensiones
SUNAT	Declaración, recaudación e intercambio de información, según competencias
Entidades públicas empleadoras	Programación, retención, declaración y pago oportuno
Gobiernos regionales	Cumplimiento de obligaciones de sus unidades ejecutoras
Gobiernos locales	Cumplimiento de obligaciones de las municipalidades
Contraloría General	Control y seguimiento dentro de sus competencias

Fuente: elaboración propia

VII. Normas que se modifican o derogan

Esta es una propuesta que complementa la normatividad vigente, no modifica ni deroga norma alguna.

VIII. Análisis costo-beneficio

1. Actores y grupos de interés afectados

a) Trabajadores del sector público
Son los principales beneficiarios de la propuesta, debido a que se busca garantizar que las aportaciones y retenciones correspondientes a seguridad social y sistemas previsionales sean efectivamente declaradas, pagadas y acreditadas.
b) Entidades públicas empleadoras
Comprende a los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades públicas, organismos constitucionalmente autónomos y demás entidades públicas que tengan trabajadores y generen obligaciones de seguridad social y previsionales.
c) Ministerio de Economía y Finanzas
d) EsSalud
e) La Oficina de Normalización Previsional
f) La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y las administradoras del Sistema Privado de Pensiones.
g) La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
h) La Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control
i) El Estado y la ciudadanía

2. Efectos monetarios

Los efectos monetarios de la iniciativa pueden clasificarse en costos de implementación y beneficios económicos esperados.

2.1. Costos monetarios

Los principales costos potenciales corresponden a:

- La adecuación de los sistemas informáticos existentes
- La integración e interoperabilidad de bases de datos
- La adecuación de los procesos de planillas y tesorería
- La capacitación del personal responsable
- La implementación y el mantenimiento de mecanismos de alerta y conciliación
- Las actividades de supervisión y seguimiento.

Sin embargo, estos costos deben ser considerados como costos de adecuación de los sistemas administrativos existentes, y no como la creación de un nuevo aparato administrativo. La iniciativa no contempla la creación de una nueva entidad pública, pliego presupuestario, programa presupuestal, fondo especial ni estructura burocrática permanente.

2.2. Beneficios monetarios

Los principales beneficios económicos esperados son:

- La reducción de nuevas obligaciones pendientes por aportaciones
- La disminución de intereses, multas, recargos y otros conceptos derivados del incumplimiento
- La reducción de costos administrativos asociados a procesos de cobranza y regularización

- La disminución de contingencias fiscales
- La mejor programación de las obligaciones laborales y sociales
- La reducción de la necesidad de futuros programas extraordinarios de regularización
- La mayor oportunidad en la percepción de recursos por EsSalud, ONP y el Sistema Privado de Pensiones
- La menor exposición del Estado a obligaciones acumuladas de difícil recuperación.

El beneficio económico más importante no consiste únicamente en recuperar deuda histórica, sino en evitar que se genere nueva deuda pública por obligaciones que ya estaban previstas en las planillas y presupuestos institucionales.

3. Efectos no monetarios

Los principales efectos no monetarios son:

- La protección efectiva de los derechos de los trabajadores
- La mayor trazabilidad, que permitirá identificar la ruta de cada obligación desde la generación de la planilla hasta su declaración, pago y acreditación.
- La prevención, la iniciativa cambia el enfoque de intervención: de un modelo predominantemente reactivo, basado en la regularización de deudas ya generadas, hacia un modelo preventivo sustentado en alertas y conciliación.
- La transparencia, la generación de información consolidada permitirá conocer oportunamente la situación de las obligaciones de seguridad social y previsionales de las entidades públicas.
- La mejor determinación de responsabilidades, la propuesta permite identificar las responsabilidades conforme a las funciones, competencias y capacidad efectiva de decisión de los funcionarios y servidores involucrados, evitando mecanismos de responsabilidad objetiva.
- El fortalecimiento institucional, la interoperabilidad entre presupuesto, tesorería, planillas, seguridad social y sistemas previsionales permitirá mejorar la calidad de la gestión pública.

4. Impacto económico

La iniciativa presenta un impacto económico predominantemente positivo y preventivo, debido a que busca reducir el costo económico que representa para el Estado la acumulación de obligaciones de seguridad social y previsionales.

La evidencia disponible demuestra que el incumplimiento de estas obligaciones puede alcanzar magnitudes significativas. En el caso de EsSalud, al 31 de marzo de 2024, la deuda del sector público por aportaciones ascendía a S/ 364 millones.

Asimismo, la existencia de mecanismos extraordinarios como el REPRO AFP III demuestra que las obligaciones previsionales pueden acumularse durante períodos prolongados y posteriormente requerir mecanismos especiales de reprogramación y regularización. A febrero de 2026, dicho régimen había registrado pagos por S/ 1,099 millones, equivalentes al 74,2 % de la deuda acogida.

Desde una perspectiva económica, la propuesta permite:

- Disminuir la acumulación de pasivos.
- Reducir los costos financieros asociados a la mora.
- Mejorar la previsibilidad de las obligaciones públicas.
- Disminuir las contingencias futuras.
- Fortalecer la sostenibilidad financiera de EsSalud y de los sistemas previsionales.
- Mejorar la calidad de la información fiscal.
- Reducir la necesidad de mecanismos extraordinarios de regularización.

En consecuencia, el impacto económico de la iniciativa no se limita al ahorro inmediato, sino que está relacionado con una mejor gestión Inter temporal de las obligaciones públicas.

5. Impacto presupuestal

La iniciativa no implica, por sí misma, la creación ni el incremento de una partida presupuestal permanente. Su implementación deberá realizarse mediante la utilización y adecuación de los sistemas administrativos, financieros y tecnológicos existentes en las entidades comprendidas, dentro de sus respectivos presupuestos institucionales. En ese sentido, los gastos de adecuación tecnológica, interoperabilidad, capacitación y gestión que resulten necesarios deberán ser atendidos con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, de acuerdo con sus competencias y disponibilidades presupuestarias.

La iniciativa tampoco dispone transferencias adicionales del Tesoro Público para financiar las obligaciones ordinarias de las entidades empleadoras. Por el contrario, busca que dichas obligaciones sean previstas y atendidas dentro del proceso ordinario de programación y ejecución de las planillas.

Este aspecto resulta especialmente relevante porque el propósito de la iniciativa es evitar que el Estado tenga que recurrir posteriormente a medidas extraordinarias para regularizar obligaciones que debieron ser atendidas oportunamente.

6. Compatibilidad con el artículo 107 – Derecho de iniciativa de los diputados, literal a), del Reglamento de la Cámara de Diputados

El artículo 107, literal a), del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que las proposiciones legislativas presentadas por los diputados no pueden contener propuestas de creación ni de aumento de gasto público.

La presente iniciativa resulta compatible con dicha disposición por las siguientes razones:

a) No crea una nueva obligación económica sustantiva, la propuesta no establece nuevas contribuciones, aportaciones, beneficios económicos o prestaciones que deban ser financiadas por el Estado. Las obligaciones de seguridad social y previsionales, objeto de la iniciativa ya derivan de la legislación vigente y de la condición de empleador de las entidades públicas.
b) No incrementa las tasas de aportación, la iniciativa no modifica las tasas, bases imponibles o porcentajes de las aportaciones a EsSalud, ONP o SPP.

c) No crea una nueva entidad pública, no se crea un ministerio, organismo público, programa presupuestal, fondo, empresa estatal ni pliego presupuestario.
d) Utiliza mecanismos administrativos existentes, la propuesta se basa en la articulación e interoperabilidad de los sistemas existentes de presupuesto, tesorería, planillas, seguridad social y previsión social.
e) Los costos de implementación se atienden con presupuestos institucionales, la adecuación de sistemas, procesos y mecanismos de información se realizará con cargo a los presupuestos institucionales correspondientes, sin establecer una obligación de transferencia adicional del Tesoro Público.
f) Busca reducir gasto y contingencias futuras, al prevenir la acumulación de deudas, intereses, sanciones y contingencias, la iniciativa tiene un efecto potencial de reducción de costos futuros para el Estado.
g) No dispone el pago inmediato de deuda histórica con cargo al Tesoro Pública, la iniciativa no establece una transferencia extraordinaria para cancelar deudas históricas ni dispone la creación de un crédito presupuestario destinado a dicho propósito.

En consecuencia, la propuesta no contiene una disposición que cree o aumente gasto público, sino que establece mecanismos para mejorar la programación y ejecución de obligaciones que ya forman parte de la gestión ordinaria de las entidades públicas.

Asimismo, debe recordarse que el artículo 79 de la Constitución establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo referido a su propio presupuesto.

7. Balance costo-beneficio

El balance costo-beneficio de la iniciativa se sustenta en una relación en la que los costos de implementación son acotados y principalmente administrativos y tecnológicos, mientras que los beneficios tienen carácter financiero, fiscal, institucional y social y se proyectan en el mediano y largo plazo.

El beneficio central consiste en sustituir progresivamente un esquema basado en la acumulación y posterior regularización de deudas por un mecanismo preventivo que permita detectar y corregir oportunamente las obligaciones generadas por las planillas públicas. La experiencia de los mecanismos de regularización previsional y la magnitud de las obligaciones pendientes muestran que la generación de deuda produce costos que finalmente deben ser asumidos por las propias entidades públicas, por los sistemas de seguridad social y, en determinados casos, por el Estado mediante mecanismos extraordinarios de regularización. La información oficial de EsSalud, por ejemplo, evidencia la existencia de una deuda significativa del sector público por aportaciones, mientras que el REPRO AFP III demuestra la dimensión que pueden alcanzar las obligaciones previsionales acumuladas.

Por ello, la iniciativa busca generar un beneficio fiscal preventivo: evitar que obligaciones que ya cuentan con fuente legal y presupuestaria se conviertan en pasivos acumulados, sujetos posteriormente a intereses, mecanismos de cobranza, reprogramaciones o regímenes extraordinarios de regularización.

En términos de política pública, el cambio fundamental consiste en pasar de:

PLANILLA → PAGO DE REMUNERACIÓN → DEUDA → COBRANZA → REGULARIZACIÓN

a un esquema de:
PLANILLA → PROGRAMACIÓN INTEGRAL → ASEGURAMIENTO FINANCIERO → PAGO → DECLARACIÓN → ACREDITACIÓN → CONCILIACIÓN → ALERTA PREVENTIVA.

En consecuencia, la iniciativa presenta un balance favorable desde la perspectiva de eficiencia administrativa, protección de los trabajadores, sostenibilidad de las obligaciones públicas, transparencia y prevención de contingencias fiscales, sin establecer por sí misma la creación o incremento de gasto público.

IX. Impacto ambiental

La presente iniciativa legislativa no genera impactos ambientales directos, significativos ni negativos, debido a que su objeto se encuentra vinculado con la gestión de las obligaciones de seguridad social y previsionales de las entidades del sector público, y no contempla la ejecución de obras físicas, el aprovechamiento de recursos naturales, modificaciones del territorio, actividades extractivas, emisiones contaminantes ni intervenciones sobre ecosistemas.

No obstante, la implementación de mecanismos de interoperabilidad, digitalización, trazabilidad, declaración electrónica, conciliación y alertas vinculados con las obligaciones de seguridad social y previsionales puede generar efectos ambientales indirectos favorables, principalmente por la reducción del uso de papel, impresión, almacenamiento físico y desplazamientos asociados a la gestión documental.

Lugar, octubre de 2026