Proyecto de Ley N° 4091/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
27 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 3:32pm

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL SEGURO INTEGRAL DE SALUD (SIS) A LOS PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Los congresistas que suscriben, miembros del **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa del Congresista, **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme lo establecen los artículos 22, 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA AL SEGURO INTEGRAL DE SALUD (SIS) A LOS PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Artículo único. - Modificación del artículo 3° de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud

Modifícase el artículo 3° de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, en los siguientes términos:

> "**Artículo 3°.** - Del aseguramiento universal en salud
> El aseguramiento universal en salud es un proceso orientado a lograr que toda la población residente en el territorio nacional **y los peruanos residentes en el exterior, cuando estén en territorio nacional,** disponga de un seguro de salud que le permita acceder a un conjunto de prestaciones de salud de carácter preventivo, promocional, recuperativo y de rehabilitación, en condiciones adecuadas de eficiencia, equidad, oportunidad, calidad y dignidad, sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS).

Lima, 4 de enero de 2023.

MIGUEL ANGEL CICCIA VÁSQUEZ.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS:

La Constitución Política del Perú, en el artículo 1° establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado[1], lo que significa que la protección de la persona humana es la prioridad del Estado, protección que debe concretarse al otorgarle salud, educación y otros, como un derecho humano elemental.

Concordante con el artículo 1° de la Constitución, el artículo 7° de la Constitución Política del Perú, señala; todas las personas tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa[2].

Consideramos que dicha protección debe incluir a todo peruano domiciliado o no, dentro del territorio nacional, y no solo a los peruanos residentes en el Perú, siempre en cuando se encuentran en el territorio nacional; sin embargo, la Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, no protege a los peruanos residentes en el exterior, cuando se encuentra en tránsito, visita familiar o laboral en el Perú, al haberse establecido en la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, el texto siguiente:

> ***"Artículo 3°. -*** *Del aseguramiento universal en salud*
> *El aseguramiento universal en salud es un proceso orientado a lograr que toda la población residente en el territorio nacional disponga de un seguro de salud que le permita acceder a un conjunto de prestaciones de salud de carácter preventivo, promocional, recuperativo y de rehabilitación, en condiciones adecuadas de eficiencia, equidad, oportunidad, calidad y dignidad, sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS)*[3].

Como podemos ver están excluidos de los alcances de la Ley 29344 los peruanos residentes en el exterior.

La condición de residir fuera no debería ser motivo de exclusión, porque la Constitución Política del Perú, en su artículo 2°, reconoce que toda persona tiene derecho, a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería. Lo que significa que vivir fuera del país, en algunos casos temporales, no puede excluir el acceso a la salud que es un derecho elemental de la persona humana reconocido por la Constitución.

Por otro lado, mencionar que los numerales I y II del Título Preliminar de la Ley 26842, Ley General de Salud, disponen que la salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo, siendo la protección de la salud de interés público, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.

Asimismo, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dispone como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar

---

[1] Constitución Política del Perú, 1993.
[2] Ibidem
[3] Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno[4]. Dichos dispositivos constitucionales y las leyes ordinarias establecen que el derecho a la salud tiene protección y es la prioridad del Estado dentro de las políticas públicas.

La Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 "Perú, País Saludable", aprobado, mediante Decreto Supremo 026-2020-SA, el 24 de agosto del año 2020, señala como uno de los objetivos prioritarios asegurar el acceso a servicios integrales de salud de calidad y oportuno a la población y mejorar las condiciones de vida de la población que generan vulnerabilidad y riesgos en la salud, estableciendo mecanismos y espacios colaborativos con el sector privado, la sociedad civil y organizaciones comunitarias en la búsqueda de soluciones eficientes y equitativas, innovadoras, solidarias y conjuntas[5].

Dentro de dicho contexto, el proyecto de Ley propone incorporar a los peruanos residentes en el exterior al Seguro Integral de Salud, siempre que ellos se encuentran en el territorio nacional, lo que significa que pueden hacer uso de ese derecho solo cuando tiene domicilio o residen en el territorio nacional. Asimismo, mencionar que la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 "Perú, País Saludable", es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público, sector privado y la sociedad civil, en cuanto les sea aplicable.

Según la Organización Mundial, la salud es un estado de perfecto (completo) bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedad[6]. El Perú también reconoce a la salud como derecho fundamental, estableciendo que toda persona tiene derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y su defensa[7].

Dentro del marco constitucional e internacional el Ministerio de Salud es la autoridad de salud a nivel nacional, que tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la Política de Salud y actúa como la máxima autoridad normativa en materia de salud; en la que establece normas y políticas para fortalecer y garantizar el acceso al aseguramiento universal en salud en el país.

En tal sentido, las normas y políticas públicas establecen el acceso a la salud de la población residente en el territorio nacional, pero no incluye a los peruanos residentes en el extranjero. Si bien es cierto, que nuestro sistema de salud no puede ofrecer la cobertura de salud a nuestros connacionales residentes en el extranjero, bien puede dar cobertura cuando arriban a territorio nacional o se encuentra en el suelo peruano, sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS).

Incluir al Seguro Integral de Salud (SIS) a los peruanos residentes en el exterior, cuya atención deberá ser necesariamente cuando se encuentren en territorio nacional es concordante y se encuentra dentro del marco de los que señala la Organización Mundial de Salud (OMS) que establece que "El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social".

---

[4] Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

[5] Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 "Perú, País Saludable", aprobado, mediante Decreto Supremo 026-2020-SA.

[6] OMS. Definición de salud. https://www.who.int.

[7] Constitución Política del Perú, 1993.

Lo que propone el proyecto de Ley, está relacionado con el enfoque diferencial de la salud, lo que significa el desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación.

Al no cubrir con el SIS a los residentes peruanos en el exterior se ve cierta discriminación al peruano porque no accede a la salud, aun cuando se encuentra en el Perú, solo por su condición de residir en el extranjero.

Seguro Integral de Salud. – El Seguro Integral de Salud (SIS) se creó como un organismo público descentralizado del Ministerio de Salud, mediante Ley N° 27657, Ley del Ministerio de Salud.[8]

El SIS, es una institución que administra fondos o recursos del aseguramiento en Salud. Tiene como finalidad proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando a aquellas poblaciones vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

El Seguro Integral de Salud es un organismo público ejecutor del Estado que brinda el aseguramiento público en salud en Perú[9]. Tiene diferentes planes de atención con coberturas, condiciones y exclusiones.

Además, de conformidad a la ley, es un seguro de salud para todos los peruanos y extranjeros residentes en el Perú, que carecen de un seguro de salud vigente. Una vez afiliado al SIS el fondo cubre medicinas, operaciones, traslado, sepelio y otros según la cobertura.

Sin embargo, el seguro de salud no incluye bajo su protección o no protege a los peruanos residentes en el exterior que se encuentra en territorio nacional. Lo que propone el proyecto es incluir dentro de los beneficios del SIS a los peruanos residentes en el extranjero, pero que dicha cobertura se active cuando se encuentren en territorio nacional.

Peruanos Residentes en el Exterior (PEX). - Según la II Encuesta Mundial de la Comunidad Peruana en el Exterior, Perú: principales características sociodemográficas de los peruanos residentes en el exterior, 2022, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), salieron durante el periodo de 1990 a 2020, del Perú, 3 millones 309 mil 635 peruanos, de los cuales 51.9% son hombres y 48.1% son mujeres. Del total de peruanos que migraron el 30.2% se encuentran en Estados Unidos de América, España 15.2%, Chile 11.8%, Italia 10.2%, Japón 3.7% y Canadá 1.9%[10].

Del total de peruanos residentes en el exterior, solo el 67.2% señaló visitar al Perú con cierta frecuencia, el 32.8% indicó no visitar al Perú, de los cuales el 26.5% visitan eventualmente, el 18.3% una vez al año, el 15.7% cada dos años[11].

---

[8] Ley N° 27657, artículo 32 de la Ley del Ministerio de Salud.

[9] www.sis.gob.pe

[10] II Encuesta Mundial de la Comunidad Peruana en el Exterior, Perú: principales características sociodemográficas de los peruanos residentes en el exterior, 2022.

[11] Ibidem

Estos datos nos permiten señalar que los beneficiaros con la protección del SIS no será para todo el universo de peruanos residentes en el exterior, sino solo para aquellos que eventualmente viene al Perú y no cuenten con un seguro de salud en el Perú, durante su estadía.

Según la ultima encuesta, los peruanos en el exterior declararon que el 77.2% se encuentran afiliados a un seguro de salud en el exterior, pero que dicho seguro en algunos casos no tiene cobertura en el Perú. Mas del 60.0% señalaron contar con algún servicio de salud pública.

Del total de peruanos que cuenten con un seguro de salud en el exterior el 67.7% dispone de un sistema de salud pública y el 37.4% con un sistema de salud privada. El 4.2% es beneficiario de un programa de ayuda social o beneficencia[12].

La propuesta busca la cobertura del seguro de salud para los peruanos residentes en el exterior, siempre que se encuentre en el territorio peruano, dentro de los diferentes planes que establece la Ley de aseguramiento universal.

Es importante precisar que una de las características del aseguramiento universal de salud es progresivo, lo que implica que el aseguramiento de los peruanos residentes en el exterior deberá darse de manera gradual y continuo, respetando la característica regulada cuyo aseguramiento es definida por la instancia competente según lo señala la ley y el reglamento. El derecho de aseguramiento de los peruanos residentes en el exterior deberá ser sostenible y la cobertura se realizará cuando el asegurado se encuentre en territorio nacional.

El Seguro Integral de Salud (SIS) establece cinco (5) planes de aseguramiento, entre ellos, SIS gratuito, SIS para Todos, SIS Independiente, SIS Microempresas y SIS emprendedor.

1. **SIS Gratuito**: Es un seguro subsidiado por el Estado, para personas que no tiene otro seguro de salud, quienes se encuentran es situación de pobreza extrema, pobreza, madres gestantes, niños, bomberos y otros, previa clasificación socioeconómica brindada por el Sistema de Focalización de Hogares, pueden atenderse de manera gratuita en los centros de salud público.
2. **SIS Para Todos**: Es un seguro para todas las personas que no tiene un seguro de salud, independientemente de su condición económica, con derecho de atenderse en centros de salud público; pero, tiene un límite en la cobertura económica.
3. **SIS Independiente**: El Seguro de salud independiente es un seguro donde el asegurado hace un aporte mensual, en la que puede afiliarse y afiliar a familiares o personas dependientes.
4. **SIS Microempresas**: Es el seguro de salud para los trabajadores de las microempresas, semi subsidiado por el Estado, parte del costo es asumido por la empresa y el proceso de afiliación lo realiza exclusivamente el empleador y no los trabajadores. El Seguro permite incorporar de los derechohabientes de sus empleados (cónyuge o conviviente, hijos menores de 18 años, e hijos mayores de 18 años con incapacidad total o permanente para el trabajo).
5. **SIS Emprendedor**: Es el seguro para los trabajadores independientes que no tengan empleados a su cargo (como peluqueros, modistas, gasfiteros, etc.)

---

[12] Ibidem

Los peruanos residentes en el exterior podrán afiliarse a cualquiera de los planes que establece el sistema de salud, según la condición socioeconómica de cada afiliado. Para acceder al Plan la autoridad competente tendrá en cuenta las tres características del aseguramiento universal, entre ellos, la progresividad, la sostenibilidad y la regulación legal.

Igualmente, es necesario resaltar que los peruanos residentes en el exterior, han contribuido de manera muy significativa con la economía del país, ya que anualmente remiten a sus familiares más de 3,500 millones de dólares.

En una Nota informativa del Banco central de Reserva del Perú, ha resaltado que en el Segundo Trimestre del 2022, los peruanos remitieron 929 millones de dólares a sus familiares en el Perú, cifra que supera ampliamente al monto remitido en el Segundo Trimestre del 2021, que ascendió a 876 millones de dólares.

De acuerdo al cuadro adjunto, en el 2021 la suma remitida al país por nuestros connacionales que residen en Estados Unidos, Chile, España, Japón, Argentina, y en el resto de países en el mundo, ascendió a 3,592 millones de dólares.

Estos aportes son producto del trabajo de nuestros compatriotas y justifican ampliamente que ellos también puedan acceder a los beneficios del SIS, en el país, siempre y cuando se inscriban previamente y antes de arribar al Perú.

Remesas del exterior por países

(Millones de US$)

	2021				2022	
	I T	II T	III T	IV T	I T	II T
Estados Unidos	389	375	411	1531	384	432
Chile	133	147	147	551	124	108
España	96	91	103	380	97	99
Italia	86	65	77	300	73	66
Japón	51	49	48	201	54	48
Argentina	14	15	15	57	14	17
Resto de países (*)	150	135	145	571	150	160
TOTAL	**919**	**876**	**945**	**3592**	**896**	**929**

(*) Incluye estimado de remesas por medios informales, no clasificados por países.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS), bancos y empresas
Elaboración: Departamento de Estadísticas de Balanza de Pagos[13]

[13] https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Notas-Informativas/2022/nota-informativa-2022-08-22.pdf

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de Ley propone modificar el artículo 3° de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. La aprobación del presente proyecto tendrá un efecto positivo en la legislación nacional, porque la propuesta reconoce y garantiza el derecho a la salud, señalado en la Constitución Política del Perú.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

COSTO	BENEFICIO
• La propuesta requiere destinar más presupuesto para el Sector salud. Presupuesto que debe destinarse en el año fiscal 2024, para desequilibrar el presupuesto 2023. • La cobertura de los peruanos residentes en el exterior no implica necesariamente su exclusiva afiliación al régimen subsidiado del SIS sino también a otros planes del sistema que tienen un costo, según la condición del solicitante. • Para no generar mayor costo al Estado, la cobertura de salud se hará respetando las características del aseguramiento universal, entre ellos, la progresividad, la sostenibilidad y la regulación legal.	• Se protege el derecho a la salud de los peruanos residentes en el extranjero, cuando se encuentren en el territorio nacional, mediante el Seguro Integral de Salud (SIS). • La cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS) a los peruanos en el exterior garantiza el principio de no discriminación por motivo de residencia. • Es un avance en la protección universal de la salud de las personas. • Contribuye a la protección progresiva subsidiada y también contributiva.

Igualmente, resaltamos que las remesas de los peruanos en el exterior, constituyen indirectamente, ingresos al Tesoro Público, que bien pueden servir para asumir los costos del aseguramiento mencionado.

IV. VINCULACIÓN DEL PROYECTO CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de Ley que se propone forma parte de las Políticas del Acuerdo Nacional, de la Vigésima Tercera Política de Estado, "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social"[14], la misma que establece el compromiso de asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad.

Esta política fue desarrollado mediante el Decreto Supremo 054-2011-PCM, que aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, cuyo Eje Estratégico 2 establece como objetivo nacional lograr que "todas las personas tengan igualdad de oportunidades para desarrollarse, lo que implica tener acceso a servicios básicos de calidad, en particular educación, salud, agua y desagüe, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana"[15], dentro del cual se considera como objetivo específico 2 el "Acceso universal a servicios integrales de salud con calidad"[16].

[14] Políticas de Estado, aprobado en el Acuerdo Nacional.
[15] Decreto Supremo 054-2011-PCM, que aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
[16] Ibidem

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El Congreso de la República mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, en la que se prevé el acceso universal a los servicios de salud.

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022[17]		
ACUERDO NACIONAL		
OBJETIVOS	**POLITICAS DE ESTADO**	**TEMAS / PROYECTOS DE LEY**
II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	13.ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL	30. Leyes de reforma y modernización del sistema de salud

[17] Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de octubre de 2021.