

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley 263/2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Avanza País – Partido de Integración Social, a iniciativa del congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros, que propone la "Ley que reconoce el derecho de acceso a la salud a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones de 65 años que acrediten aportes entre cinco a diez años a la Oficina de Normalización Previsional, siempre que no hayan accedido a una pensión regulada por el Decreto Ley 19990"

#### 1. SITUACIÓN PROCESAL

##### 1.1. Ingreso del proyecto a la Comisión

La iniciativa ha sido presentada conforme al artículo 77 del Reglamento del Congreso.

##### 1.2. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen han sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77<sup>1</sup> del Reglamento del Congreso de

---

<sup>1</sup>Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República, Cuarto párrafo "... La Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento o inadmisibilidad es informado a la Oficialía Mayor. Si son varias las Comisiones, pueden presentar dictamen conjunto." Acuerdo de Mesa N. ° 011-2005-2006-MESA, numeral 2. "Las funciones y responsabilidades del secretario técnico y del Especialista Parlamentario son las siguientes: [...]. 2) Análisis de la admisibilidad de las iniciativas. - Calificación del estado procesal de las iniciativas bajo competencia de la Comisión, indicando la adecuación y cumplimiento de los requisitos de admisibilidad o procedibilidad de las iniciativas legislativas según la Constitución, el Reglamento del Congreso y las leyes vigentes. [...]"

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

la República.

Cabe precisar que cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

### **1.3. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**

El proyecto se relaciona con la Política de Estado 13 del Acuerdo Nacional (Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social) y con la Política 11 (Igualdad de oportunidades sin discriminación). Sin embargo, su diseño entra en tensión con la arquitectura vigente del Aseguramiento Universal en Salud, que ya garantiza cobertura para este grupo poblacional.

## **2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO**

La propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 263/2021-CR consta de tres (3) artículos y tres (3) disposiciones complementarias.

En el artículo 1, se establece el objeto de la ley, consistente en reconocer el derecho de acceso a la salud a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que hayan cumplido 65 años de edad y acrediten aportes entre cinco (5) y diez (10) años a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), siempre que no hayan accedido a una pensión regulada por el Decreto Ley N.º 19990. El mecanismo para hacer efectivo dicho derecho es su incorporación al Seguro Social de Salud (EsSalud), a fin de garantizarles atención médica integral.

En el artículo 2, se regula el procedimiento de incorporación a EsSalud. Se dispone que los afiliados que cumplan los requisitos señalados en el artículo 1 serán incorporados a EsSalud en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días naturales, contados desde la entrada en vigencia del reglamento de la presente ley. La finalidad de esta disposición es asegurar la celeridad en la incorporación y el acceso efectivo a los servicios de salud.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

En el artículo 3, se determina el inicio de la atención médica. Se precisa que EsSalud deberá brindar una atención integral de salud a partir de los treinta (30) días naturales siguientes a la fecha de incorporación del afiliado, lo que establece un plazo razonable para la operatividad administrativa y logística de la prestación de servicios.

Finalmente, las disposiciones complementarias contemplan tres medidas específicas:

La primera encarga a EsSalud la elaboración y aprobación del reglamento de la presente ley en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados desde su vigencia.

La segunda establece que los beneficios previstos en esta norma no son excluyentes de los otorgados por el Poder Ejecutivo en el marco del Estado de Emergencia Nacional decretado a raíz de la pandemia de la COVID-19.

La tercera dispone la derogación de toda ley y disposición reglamentaria que se oponga a lo establecido en el presente proyecto de ley.

**LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N.º19990**

**Artículo 1. Objeto de la ley**

La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho de acceso a la salud, a través de la incorporación a ESSALUD, de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que cuenten con 65 años cumplidos y acrediten aportes mayores a cinco (05) y menores de diez (10) años a la Oficina de Normalización Previsional, siempre que no hayan logrado acceder a una pensión regulada por el Decreto Ley N.º19990.

**Artículo 2. Del Procedimiento de Incorporación a ESSALUD**

Los afiliados que cumplan con los supuestos establecidos en el artículo 1° de la presente ley, serán incorporados por ESSALUD en el plazo de cuarenta y cinco (45) días naturales a partir de la vigencia

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

de la reglamentación de la presente ley, con el objeto de brindarles una atención integral de salud a través de sus diferentes prestaciones.

naturales a partir de la vigencia de la reglamentación de la presente ley, con el objeto de brindarles una atención integral de salud a través de sus diferentes prestaciones.

### **Artículo 3 Plazo de atención EESALUD**

brindará una atención integral a través de sus diferentes prestaciones de salud a partir de los treinta (30) días naturales siguientes, computados a partir de la fecha de incorporación del afiliado.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. -**

EsSalud tiene la obligación de garantizar el derecho de libre elección de establecimiento de salud de los asegurados, adoptando las medidas necesarias para su implementación. Queda prohibida cualquier restricción, requisito adicional o dilación en el proceso de reasignación, bajo sanción administrativa.

**PRIMERA.** - ESSALUD establecerá la reglamentación correspondiente para la aplicación la presente ley, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días calendario, Contados a partir de la vigencia de la presente ley.

**SEGUNDA.** - Las prestaciones de salud generadas por la presente ley no son excluyentes de los beneficios que otorgue el Poder Ejecutivo en el marco del Estado de Emergencia Nacional Decretado producto de la pandemia producida por la COVID-19.

**TERCERA.** - Queda derogada toda ley y/o disposición reglamentaria que se oponga a la presente

## **3. MARCO NORMATIVO**

El análisis del Proyecto de Ley 263/2021-CR debe realizarse a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que regulan el derecho a la salud, la seguridad social y los principios financieros del sistema.

### **Constitución Política del Perú**

Artículo 7. Reconoce que todos tienen derecho a la protección de su salud, así como al libre acceso a prestaciones de salud. Este artículo fundamenta la obligación del Estado de garantizar el acceso universal a los servicios médicos.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

Artículo 9. Establece que el Estado determina la política nacional de salud y es responsable de diseñar y supervisar su aplicación, lo que implica que toda modificación al sistema de aseguramiento debe enmarcarse en la rectoría estatal.

Artículo 10. Señala que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social para todos los peruanos.

Artículo 11. Garantiza el acceso a prestaciones de salud y pensiones, bajo la administración de entidades públicas, privadas o mixtas, según la ley.

Artículo 12. Declara que los fondos y reservas de la seguridad social son intangibles, no pudiendo destinarse a fines distintos de los que fueron creados. Esta disposición es central, pues el proyecto propone usar los recursos contributivos de EsSalud para financiar la cobertura de un grupo que no aporta.

Artículo 79. Establece la prohibición de iniciativa de gasto por parte del Congreso, limitando su capacidad para aprobar leyes que generen nuevas erogaciones sin identificar fuente de financiamiento.

**Ley 26790**, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud. Define la naturaleza contributiva del Seguro Social de Salud (EsSalud), señalando a sus asegurados regulares, potestativos y derechohabientes, lo que implica que solo quienes aportan o quienes están vinculados a aportantes forman parte del régimen.

**Ley 29344**, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. Regula el régimen contributivo, semicontributivo y subsidiado de salud. La norma garantiza que quienes no tienen acceso a EsSalud o a un seguro privado puedan acceder al régimen subsidiado del SIS, cubriendo, entre otros, a personas mayores de 65 años sin pensión.

**Decreto Legislativo 1171**. Dispone la obligatoriedad de contar con estudios actuariales previos cuando se modifique el universo de asegurados de EsSalud o se creen nuevas obligaciones para el seguro social. Este requisito no ha sido cumplido por la iniciativa legislativa bajo análisis.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

**Decretos de Urgencia 017-2019 y 046-2021.** Garantizan la afiliación automática de toda persona residente en el país al Seguro Integral de Salud (SIS), si no cuenta con otra cobertura, incluyendo a los adultos mayores sin pensión.

**Convenio 102 de la OIT sobre Seguridad Social (Norma Mínima) y el Convenio 128 sobre Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes.** Destacan la necesidad de sostenibilidad financiera y la obligación de los Estados de establecer mecanismos claros de financiamiento para cualquier prestación de seguridad social.

#### 4. OPINIONES E INFORMACIÓN

##### 4.1. Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Institución	Número de oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD)	Oficio 1931-2024-2025-CTSS/P-CR	10/04/2025
Seguro Social de Salud (EsSalud)	Oficio 1930-2024-2025-CTSS/P-CR	10/04/2025
Federación Centro Unión de Trabajadores de EsSalud (FED-CUT-EsSalud)	Oficio 1934-2024-2025-CTSS/P-CR	10/04/2025
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Oficio 1929-2024-2025-CTSS/P-CR	10/04/2025
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Oficio 1933-2024-2025-CTSS/P-CR	10/04/2025
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Oficio 1932-2024-2025-CTSS/P-CR	10/04/2025

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

## 4.2. Opiniones recibidas<sup>2</sup>

### a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:

Mediante OFICIO 1056-2021-MTPE/1<sup>3</sup>, el Ministerio de Trabajo, remitió el Informe N.º 0915-2021-MTPE/4/8 elaborado a Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo, que señala con relación al P.L. 263/2021-CR lo siguiente:

[...]

Opinión de la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral

4.1. La DSSML, mediante el documento de la referencia c), concluye lo siguiente:

#### "IV. CONCLUSIONES

4.1 Esta Dirección opina que, el Proyecto de Ley 263/2021-CR, mediante el cual se propone la "Ley que reconoce el derecho de acceso a la salud a los afiliados al sistema nacional de pensiones de 65 años que acrediten aportes mayores a cinco y menores a diez años a la Oficina de Normalización Previsional, siempre que no hayan accedido a una pensión regulada por el Decreto Ley N.º 19990", no es viable

4.2 El Proyecto de Ley colisiona con el ordenamiento vigente en materia de aseguramiento universal en salud, sostenibilidad financiera del régimen contributivo de la seguridad social en salud a cargo de EsSalud además de requerir de sustento jurídico, actuarial y financiero que demuestre su viabilidad.

4.3 El Proyecto de Ley desconoce que EsSalud es una entidad que tiene a su cargo el régimen contributivo de la seguridad social en salud que financia las prestaciones que otorga a sus asegurados (regulares y potestativos) en virtud de los aportes que efectúan trabajadores y empleadores. No subsidia las

<sup>2</sup> Cuando corresponde se reproduce textualmente el contenido de las opiniones, a fin de garantizar la integridad de los pronunciamientos.

<sup>3</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ4Nzg=/pdf>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

prestaciones a diferencia del Seguro Integral de Salud (SIS) que financia sus prestaciones con recursos del Tesoro Público.

4.4 El Proyecto de Ley no señala ni establece quién asume el pago de los aportes de este grupo de personas. Así mismo requiere necesariamente cumplir con las disposiciones del artículo 1 del Decreto Legislativo 1171. 4.5 El ordenamiento vigente en materia de aseguramiento universal en salud contenido en las disposiciones del Decreto de Urgencia N.º 017-2019, es aplicable también a quienes cuenten con 65 años cumplidos sin un seguro de salud y que no cuentan con aportes suficientes para acceder a una pensión proporcional ni a una pensión de jubilación ordinaria bajo los alcances del Decreto Ley N.º 19990." (Resaltado y subrayado es nuestro)

[...]

5.2. Se advierte la vulneración al artículo 12 de la Constitución Política del Perú, que se encuentra referido a la intangibilidad de los fondos y las reservas de la seguridad social, toda vez que, al no establecer de forma clara la forma de financiamiento de las prestaciones, se estaría aprobando la utilización de los recursos de EsSalud para fines distintos a los establecidos por la normativa nacional, es decir, para financiar las prestaciones de nuevos afiliados que no proveen de recursos a la entidad de salud.

[...]

5.3. Así también se aprecia una vulneración al artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme al cual los representantes del Congreso no tienen iniciativa legislativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, aun cuando en la exposición de motivos (análisis costo – beneficio), en tanto, el Estado deberá destinar recursos del tesoro público para cubrir los mayores gastos que realice EsSalud en beneficio de las personas incorporadas.

[...]

5.4. El Decreto de Urgencia 017-2019 garantiza la protección del derecho a la salud a través del cierre de la brecha de población sin cobertura de seguro en el territorio nacional mediante su afiliación al Seguro Integral de Salud – SIS, por lo

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

cual toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud, independientemente de su clasificación socioeconómica, es afiliada al SIS. En tal sentido, la población comprendida en el ámbito de aplicación del proyecto de ley ya cuenta con protección en materia de seguridad social en salud, por lo que la propuesta resulta ser innecesaria.

#### **b) MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS:**

Mediante OFICIO 1277-2021-EF/10.01<sup>4</sup>, el Ministerio de Economía y Finanzas , remitió el Memorando 0615-2021-EF/53.05 elaborado la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, que adjunta el Informe 0909-2021-EF/53.05, que señala con relación al P.L. 263/2021-CR lo siguiente:

[...]

En relación al Proyecto de Ley 263-2021/CR, esta Dirección señala que la propuesta legislativa en el aspecto relativo a reconocer el derecho a prestaciones de salud, a cargo de EsSalud, para afiliados del SNP que han cumplido con 65 años de edad y acreditado aportes mayores a 05 y menos 10 años a la ONP y que no perciban una pensión por el Decreto Ley N.º 19990, no constituye una materia que corresponda a las competencias de la DGGFRH, de acuerdo a lo dispuesto en el Texto integrado actualizado del ROF del MEF.

### **4.3. Análisis de las opiniones recibidas**

#### **A) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio 1056-2021-MTPE/1<sup>5</sup>, remitió el Informe 0915-2021-MTPE/4/8 de fecha 25 de noviembre de 2021, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ), sobre la base del pronunciamiento técnico de la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral (DSSML) y de la opinión de la Gerencia de Normativa y Asuntos Administrativos de EsSalud.

<sup>4</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ4Nzk=/pdf>

<sup>5</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ4Nzg=/pdf>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

La opinión del MTPE es contundente al señalar que el Proyecto de Ley 263/2021-CR es NO VIABLE.

i. Sobre la colisión normativa y redundancia legislativa

El MTPE sostiene que el proyecto se superpone con el marco normativo vigente del Aseguramiento Universal en Salud (AUS), particularmente con el Decreto de Urgencia 017-2019 y el Decreto de Urgencia 046-2021, los cuales garantizan que toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con seguro sea afiliada automáticamente al SIS subsidiado.

Esto significa que los adultos mayores de 65 años, sin pensión y sin aportes suficientes, ya cuentan con cobertura en salud a través del SIS, lo que vuelve a la propuesta innecesaria, redundante y contraria a la política de racionalidad legislativa (artículo 75 del Reglamento del Congreso).

**ii. Sobre la naturaleza contributiva de EsSalud**

La DSSML y EsSalud advierten que la propuesta rompe el principio contributivo que fundamenta a EsSalud, al pretender incorporar a un grupo poblacional sin aporte alguno. La Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, define a los asegurados del régimen contributivo como trabajadores activos, pensionistas, socios de cooperativas, trabajadores independientes y sus derechohabientes.

El proyecto crea una categoría no reconocida por la ley, lo que constituye una alteración estructural de la seguridad social, sin justificación jurídica ni financiera.

**iii. Sobre la sostenibilidad financiera y vulneraciones constitucionales**

El proyecto no precisa fuente de financiamiento ni aportes de sostenimiento, lo que vulnera:

El artículo 12 de la Constitución, que establece la intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social. La propuesta obliga a EsSalud a financiar a un grupo de no aportantes, usando fondos destinados exclusivamente a los asegurados contributivos.

El artículo 79 de la Constitución, que prohíbe al Congreso crear o aumentar gasto público sin iniciativa del Poder Ejecutivo. La eventual cobertura a cargo de EsSalud o del Tesoro Público genera gasto no autorizado, lo que vuelve inconstitucional a la iniciativa.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

#### **iv. Sobre la falta de sustento actuarial y técnico**

El Decreto Legislativo 1171 exige un estudio actuarial para cualquier medida que implique modificar la base contributiva de EsSalud. La propuesta carece de dicho sustento. EsSalud recuerda, además, que estudios actuariales realizados con apoyo de la OIT (2015 y 2018) ya advertían de un déficit estructural creciente en la institución, que alcanzaría niveles críticos en los próximos años. Incluir población de alta edad y riesgo sin aporte alguno aceleraría la crisis financiera, poniendo en peligro la atención a los asegurados actuales.

##### **B) Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio 1277-2021-EF/10.01, remitió el Informe 0909-2021-EF/53.05, elaborado por la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos (DGGFRH).

En su pronunciamiento, la DGGFRH señaló que la propuesta legislativa no corresponde a su ámbito de competencias, de acuerdo con el ROF del MEF.

#### **i. Alcance limitado de la opinión**

Si bien el MEF no emitió un análisis de fondo, su declaración de incompetencia resalta que el proyecto carece de un análisis presupuestal integral, obligación mínima de todo proyecto que implica prestaciones financiadas por fondos públicos o parafiscales.

#### **ii. Implicancias de la ausencia de costeo**

La ausencia de opinión financiera no significa conformidad. Por el contrario, pone en evidencia que el proyecto fue presentado sin el debido sustento económico, en contravención del artículo 75 del Reglamento del Congreso y del artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (D.S. N.º 008-2006-JUS), que obligan a acreditar el impacto financiero de toda iniciativa.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

#### **4.3.1. Conclusión del análisis**

Del examen de las opiniones remitidas se advierte que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), con sustento en la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral (DSSML) y en la opinión técnica de EsSalud, concluye que el Proyecto de Ley 263/2021-CR no es viable. Señala que la iniciativa colisiona con el marco normativo vigente del Aseguramiento Universal en Salud, resulta innecesaria por cuanto la población objetivo ya cuenta con cobertura mediante el Seguro Integral de Salud (SIS), y compromete la sostenibilidad del régimen contributivo de EsSalud al pretender incorporar un grupo poblacional sin aportes. Asimismo, advierte que la propuesta vulnera principios constitucionales como la intangibilidad de los fondos de la seguridad social (artículo 12) y la prohibición de iniciativa de gasto del Congreso (artículo 79), además de carecer de sustento actuarial conforme a lo exigido por el Decreto Legislativo 1171.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del Informe 0909-2021-EF/53.05, señaló que la materia no corresponde a las competencias de la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos, absteniéndose de emitir opinión técnica de fondo. Si bien no constituye un pronunciamiento sustantivo, esta respuesta evidencia que el proyecto fue presentado sin el debido análisis presupuestal ni financiero, contraviniendo las exigencias mínimas de técnica legislativa en materia de impacto fiscal.

En síntesis, mientras el MTPE (con apoyo de EsSalud y la DSSML) considera que el proyecto es innecesario, inconstitucional y financieramente inviable, el MEF se limita a declarar su incompetencia, lo que pone en evidencia la ausencia de sustento económico en la propuesta. Ambas opiniones, aunque distintas en alcance, convergen en mostrar que el Proyecto de Ley N.º 263/2021-CR carece de viabilidad jurídica, financiera y técnica para su aprobación. Las razones son las siguientes:

1. La materia ya se encuentra cubierta en el marco normativo vigente. El Decreto de Urgencia N.º 017-2019 y el Decreto de Urgencia N.º 046-2021 garantizan la cobertura universal de salud mediante la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS) de todas las personas residentes en el país que no cuenten con otro seguro, incluyendo a los adultos mayores de 65 años sin pensión. Por tanto, el beneficio que pretende reconocer la iniciativa ya se encuentra asegurado, lo que hace que la propuesta resulte innecesaria y redundante.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

2. La iniciativa compromete la naturaleza y sostenibilidad del régimen contributivo de EsSalud.  
Tanto el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como EsSalud han advertido que la propuesta crea un tipo de asegurado no contemplado en la Ley N.º 26790, incorporando a personas que no realizan aporte alguno. Ello rompe el principio contributivo que sostiene al seguro social, afectando la intangibilidad de los fondos de la seguridad social (artículo 12 de la Constitución) y generando un desequilibrio financiero que agravaría el déficit proyectado de EsSalud.
3. El proyecto vulnera la prohibición constitucional de iniciativa de gasto.  
La falta de definición de la fuente de financiamiento implica que los costos adicionales recaerían en EsSalud o, en última instancia, en el Tesoro Público, lo cual contraviene el artículo 79 de la Constitución Política, que prohíbe al Congreso crear o aumentar gastos públicos sin iniciativa del Poder Ejecutivo.
4. La propuesta carece de sustento actuarial, técnico y financiero.  
El Decreto Legislativo N.º 1171 exige la presentación de un estudio actuarial para toda medida que altere la base contributiva del seguro social en salud. El proyecto no incluye dicho sustento, lo que impide garantizar su viabilidad. Estudios actuariales previos de la OIT (2015 y 2018) ya han demostrado que EsSalud enfrenta un déficit creciente, que se agravaría con la incorporación de beneficiarios sin aportes.
5. El Ministerio de Economía y Finanzas no emitió opinión técnica de fondo.  
El MEF se declaró incompetente para pronunciarse en el marco de sus atribuciones, lo que pone en evidencia que la propuesta fue presentada sin el correspondiente análisis presupuestal ni evaluación de impacto fiscal, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso y en el D.S. N.º 008-2006-JUS (Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa).
6. El Decreto Ley N.º 19990 delimita de manera expresa el acceso a prestaciones pensionarias.  
La propuesta legislativa pretende reconocer un beneficio en salud dirigido a un segmento de afiliados que no alcanzó los requisitos mínimos para obtener pensión en el Sistema Nacional de Pensiones. Esta intervención, aunque indirecta, genera una categoría excepcional no prevista en la normativa vigente, lo que vulnera la lógica contributiva y de suficiencia financiera que inspira al Decreto Ley N.º 19990.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 263/2021-CR QUE, PROPONE LA LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990**

En consecuencia, se desnaturaliza la coherencia del sistema previsional, introduciendo beneficios diferenciados sin respaldo actuarial ni previsión normativa

## **5. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 263/2021-CR y su envío al archivo.

Sala de Comisión.

Lima, 6 de octubre del 2025.