

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

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

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante CTSS) el Proyecto de Ley 7508/2023-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, de autoría del congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros, que propone una “Ley que establece el régimen de reprogramación de pago para entidades del sector privado que mantienen deudas con ESSALUD por concepto de pago de aportaciones devengadas hasta el 31 de diciembre de 2024”.

1. Situación procesal del proyecto legislativo

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 7508/2023-CR¹ fue presentado el 9 de abril de 2024 al Área de Trámite Documentario siendo decretado el 10 de abril de 2024 a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en calidad de comisión principal, y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, como segunda comisión dictaminadora, para su análisis y dictamen correspondiente.

1.2. Antecedentes parlamentarios

De la revisión del contenido del Proyecto de Ley y de los archivos de proyectos presentados en los anteriores períodos parlamentarios se verifica que en el período 2016-2021 se presentó el proyecto de ley 8060/2020-CR que proponía establecer medidas extraordinarias para la recuperación de la deuda generada por las entidades empleadoras por incumplimiento en el pago de las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD, a fin de garantizar la continuidad de las prestaciones de Salud en el Marco de la emergencia sanitaria y estado de emergencia nacional.²

Entre las medidas de esta iniciativa se proponía la creación de un régimen excepcional de facilidades de pago de aportaciones adeudadas a EsSalud que incluía un pago fraccionado de hasta 120 cuotas y se aplicaba tanto a deudores del sector privado como público. Dicha iniciativa fue archivada por final de legislatura por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR.

2. Contenido del proyecto legislativo

¹ Ver Proyecto de Ley 7508/2023-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0MTY3/pdf>

² Ver PL. 8060/2020-CR en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL08060-20210713.pdf

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

El proyecto legislativo tiene una fórmula legal de nueve (9) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales con el siguiente contenido:

- Artículo 1.- Tiene como objeto establecer un régimen de reprogramación de pago para las entidades del sector privado que mantienen deudas con ESSALUD por concepto de pago de aportaciones devengadas hasta el 31 de diciembre del 2024.
- Artículo 2.- Tiene como finalidad brindar facilidades de pago a las entidades del sector privado para que cumplan con el pago de aportaciones que mantiene ESSALUD.
- Artículo 3.- Señala como ámbito de aplicación de la Ley a las entidades Prestadoras privadas morosas que no hayan cumplido con pagar oportunamente a ESSALUD las aportaciones de sus trabajadores.
- Artículo 4.- Dispone que las entidades del sector privado podrán solicitar la reprogramación de su deuda presentando su solicitud de acogimiento ante ESSALUD hasta el 31 de diciembre de 2024.
- Artículo 5.- Dispone la actualización de la deuda materia de reprogramación se actualizará aplicándole la rentabilidad nominal que determine la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en reemplazo de las multas e intereses aplicados regularmente.
- Artículo 6.- Señala que las Entidades acogidas al REPRO – ESSALUD privado que incumplan con el pago total y oportuno de tres (3) cuotas consecutivas, perderán los beneficios obtenidos.
- Artículo 7.- Señala que, de existir un procedimiento de cobranza judicial vigente, esté se suspenderá por el total de la deuda acogida, en cuanto al deudor acredite el acogimiento al REPRO- ESSALUD PRIVADO y la suspensión de la cobranza judicial quedará sin efecto, en caso, la entidad acogiera al REPRO-ESSALUD PRIVADO incumpla con lo dispuesto en el artículo 6 de la presente.
- Artículo 8.- Señala la deuda debidamente actualizada, materia de acogimiento, puede ser fraccionada por un plazo máximo de cinco (5) años y las entidades pueden adelantar las cuotas del fraccionamiento de la deuda acogida, lo que genera reducción de los intereses correspondientes.
- Artículo 9.- Señala que los representantes legales de las entidades del sector privado que se hayan acogido REPRO-ESSALUD PRIVADO, son responsables civil y penalmente, según corresponda, por el incumplimiento del pago conforme a lo estableció en la presente Ley.
- Como disposiciones complementarias finales en su primer artículo señala que el Ministerio de Economía y Finanzas juntamente con ESSALUD establecen las disposiciones para la implementación y funcionamiento del REPRO-ESSALUD PRIVADO en el plazo de 45 días hábiles y en su segundo artículo señala que la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

informa sobre el consolidado de deudas por concepto de aportes que las entidades privadas mantienen con ESSALUD.

Exposición de Motivos, el autor presenta como problemática la falta de pago de los aportes de los trabajadores por parte de las empresas privadas genera la vulneración de derechos fundamentales como el derecho a la defensa de la persona humana y respeto a la dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, el derecho. A la vida, a su identidad, a la integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar y el derecho a la protección de la salud, del medio familiar y de la comunidad.

Asimismo, precisa que la estructura económica de ESSALUD no depende del tesoro público, pues no recibe presupuesto público, sino que se financia de manera exclusiva con los aportes de los empleadores públicos y privados, por lo tanto, la omisión o falta de cumplimiento de las obligaciones contributivas de parte de las entidades obligadas influye de manera negativa en la prestación de los servicios y de atención del personal.

Por ello, es necesario la implementación de un régimen de reprogramación de deudas, para efectivizar el pago de las deudas a través de un pago fraccionado en el tiempo y considerando la actualización de la deuda únicamente bajo factores de rentabilidad establecidos por la SBS.

3.- Opiniones e información solicitada

3.1. Pedidos de Opinión:

3.1.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo -MTPE. – Mediante Oficio N° 01264-2024-CTSS/CR del 12 de abril de 2024.

3.1.2. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. - Mediante Oficio N° 01265-2023-2024-CTSS/CR del 12 de abril de 2024.

3.1.2. Consejo Directivo y del Comité Ejecutivo de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP. - Mediante Oficio N° 01266-2023-2024-CTSS/CR del 12 de abril de 2024.

3.1.3. Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEX. - Mediante Oficio N° 01267-2023-2024-CTSS/CR del 12 de abril de 2024.

3.1.4. Superintendencia de Banca y Seguros y AFP. - Mediante Oficio N° 01268-2023-2024-CTSS/CR del 12 de abril de 2024.

Presidente Ejecutivo de Apoyo Consultores. Mediante Oficio N° 01874-2023-2024-CTSS/CR del 12 de abril de 2024.

3.1.4. Presidente Ejecutivo de ESSALUD. - Mediante Oficio N° 01875-2023-2024-CTSS/CR del 12 de abril de 2024.

3.2. Respuesta de Opinión

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

3.2.1. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP -SBS

Mediante Oficio 28508-2024-SBS³ del 08 de mayo de 2024, dicha institución expreso que este organismo de control y supervisión no es competente para emitir opinión sobre los aspectos vinculados a los regímenes de salud, regulados por las Leyes N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Organismos de la Superintendencia de Banco y Seguros y AFP (SBS) y sus normas modificatorias.

3.2.2. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Mediante Oficio N° 1022-2024-EF/10.01⁴ del 15 de mayo de 2024 dicho sector nos remite su opinión institucional adjuntando el Informe N° 0457-2024- EF/42.02, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que formula lo siguiente:

Señalan que el tema no resulta de su competencia y que la naturaleza jurídica de ESSALUD es un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), por lo que le corresponde emitir opinión a ese sector.

Por último, señala que las materias que aborda el proyecto se encuentran dentro del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), ya que ESSALUD está bajo su gestión y supervisión. Por ello, recomienda remitir el proyecto a FONAFE, como la entidad facultada para pronunciarse sobre la iniciativa legislativa, de acuerdo con la normativa vigente.

3.2.3. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo -MTPE

Mediante Oficio 002429-2024-MTPE/4⁵ del 06 de noviembre de 2024, dicho sector nos remite su opinión institucional adjuntando el INFORME N° 00071-2024-MTPE/4/8-MPR, elaborado por la Oficina de General de Asesoría Jurídica que formula observaciones al proyecto por lo siguiente:

De la Dirección General de Trabajo:

Considera que el Proyecto de Ley 7508/2023-CR es VIABLE con las siguientes recomendaciones:

“... el proyecto de ley se encuentra alineado con la legislación que regula el sistema de seguridad social en salud, toda vez se trata de proteger los recursos

³ Ver opinión del SBS en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgzMDI2/pdf>

⁴ Ver opinión del MEF en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg4NjYw/pdf>

⁵ Ver opinión del MTPE en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjU2MjQw/pdf>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

económicos de ESSALUD implementando medidas a efectos de facilitar a las entidades privadas morosas el pago de los aportes que están pendientes. Ello traerá como consecuencia que ESSALUD tenga recursos económicos con los que pueda seguir brindando las prestaciones sociales en materia de seguridad social en salud, económicas y en salud, favoreciendo así a los asegurados a dicho sistema y sus derechohabientes.

5.3. Sin embargo, se sugiere al legislador revisar y evaluar las observaciones y comentarios técnicos que ESSALUD ha formulado a la propuesta normativa con la finalidad de que sus medidas sean efectivas en beneficio de la población asegurada (...) y se encuentra referidas a: (i) actualización de las deudas (artículo 5); (ii) pérdida de las facilidades de pago otorgados y sus efectos (artículo 6); (iii) deuda materia de acogimiento (no se propone); (iv) suspensión de la cobranza iniciada (artículo 7); (v) formas de pago (artículo 8); (vi) periodos materia de acogimiento (artículo 1); (vii) participación de la SUNAT en la elaboración de las normas reglamentarias (Primera Disposición Complementaria Final).

La Gerencia de Control Contributivo y Cobranzas, coincide en la necesidad de implementar una nueva herramienta de recuperación de carácter excepcional para el pago y/o compromiso de pago de deudas generales a partir del incumplimiento en el pago de las contribuciones de la Seguridad Social de Salud -ESSALUD.

3.3. Opiniones recibidas por otras comisiones

En aplicación de los principios de economía procesal y celeridad se van a considerar como elementos de análisis complementario las opiniones recibidas por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en su condición de comisión principal dictaminadora y dado que las opiniones versan sobre el proyecto bajo estudio.

3.3.1. Cámara de Comercio de Lima CCL

La Cámara de Comercio de Lima respalda el objetivo del proyecto al considerar que permitiría recuperar ingresos para ESSALUD y asegurar la atención de salud de los trabajadores. Sin embargo, observa que el artículo 9 crea una responsabilidad solidaria automática del representante legal, lo que desalienta el acogimiento al régimen, y recomienda eliminar dicha disposición y extender el plazo de fraccionamiento, pues cinco años podrían ser insuficientes para algunas empresas dada la lenta recuperación económica producto de imprevistos como la pandemia del Covid-19, por ejemplo.

3.3.2. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria SUNAT

Señala que, al ser un organismo técnico adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas se abstiene de emitir pronunciamiento directo y remite su análisis técnico al MEF.

4. Marco normativo

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

- Constitución Política del Perú
- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD).
- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- Ley 27334, Ley que amplía las funciones de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).
- Decreto Legislativo 501, Ley General de la SUNAT.
- Decreto Supremo 179-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta.
- Decreto Supremo 039-2001-EF, que reglamenta la cobranza de aportes de ESSALUD a cargo de la SUNAT.
- Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Acuerdo N° 6-5-Essalud-2021

5. Análisis de las propuestas legislativas

5.1. Análisis Técnico

5.1.1. Delimitación de pretensiones.

La propuesta legislativa tiene como principal pretensión establecer un régimen de reprogramación de pago para las entidades del sector privado que mantiene deudas con ESSALUD por un concepto de pago de aportaciones devengadas hasta el 31 de diciembre del 2024. Con la finalidad de brindar facilidades de pago a las entidades del sector privado para que cumplan con el pago de aportaciones que mantiene con ESSALUD.

5.1.2 Actividades relacionadas al análisis de la iniciativa legislativa

Como parte del proceso de análisis del proyecto se presentó el 9 de setiembre de 2025, en la tercera sesión ordinaria de la CTSS, el congresista autor Juan Burgos Oliveros quien sustentó y detalló los alcances de la referida iniciativa⁶, y cuyos detalles forman parte del análisis del presente dictamen.

5.1.3. Problemática identificada de riesgos de no contar con un régimen de reprogramación de pago para ESSALUD. Deuda identificada.

Conforme a la información recopilada, uno de los principales problemas de EsSalud es la deuda que tiene con ella las empresas públicas y privadas que no han cumplido con

⁶ Ver sustentación en el siguiente enlace:

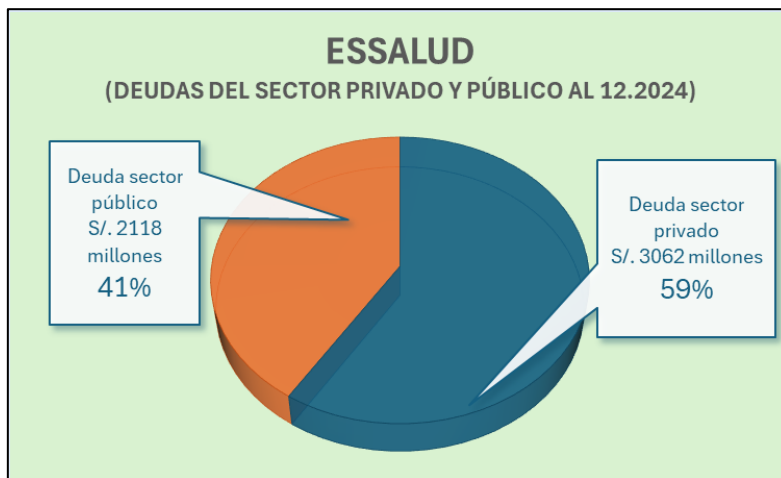
https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2025/trabajo/files/exposiciones/so-003-exposicion-cong-burgos_oliveros-09-09-2025.pdf

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

el pago de los aportes de sus trabajadores. El total de la deuda supera los S/. 5 mil 180 millones de soles.⁷

Al cierre del año 2024, el 59 % de la deuda (S/ 3 062 millones) corresponde a empresas privadas; mientras que el 41 % restante (S/ 2 118 millones) fue generado por el incumplimiento en los pagos de las entidades del sector público.



Conforme a información de EsSalud, del total de la deuda, el 85 % es exigible ya que se encuentra en cobranza coactiva, pero el otro 15 % no puede ser cobrado directamente por EsSalud, pues está relacionado con impugnaciones, procesos concursales, facilidades de pago y otros conceptos no exigibles.

Respecto a la composición de la deuda esta es distinta entre entidades públicas y privadas:

- En el sector privado, de los S/ 3 062 millones, S/ 2 270 millones corresponden a **deuda tributaria, es decir, generada por la falta de pago de las contribuciones y de aportes de sus trabajadores**. Los otros S/ 792 millones son deuda no tributaria, generada por el cobro a las empresas por las atenciones que EsSalud brinda a sus asegurados, pese a que dichas entidades no pagaron sus aportes de forma oportuna e íntegra, es decir, es la deuda por concepto de reembolso de las prestaciones a asegurados de empleadores morosos.
- En el caso de las entidades públicas, S/. 1 794 millones corresponde a deuda no tributaria (por atenciones realizadas pese a que los empleadores no pagaron los aportes de sus trabajadores de forma oportuna e íntegra), y S/ 324 millones a deuda tributaria (por la falta de pago de los aportes).

⁷ Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/essalud/noticias/1180434-entidades-publicas-y-privadas-deben-a-essalud-mas-de-s-5-180-millones-que-financiaran-33-proyectos-a-nivel-nacional>

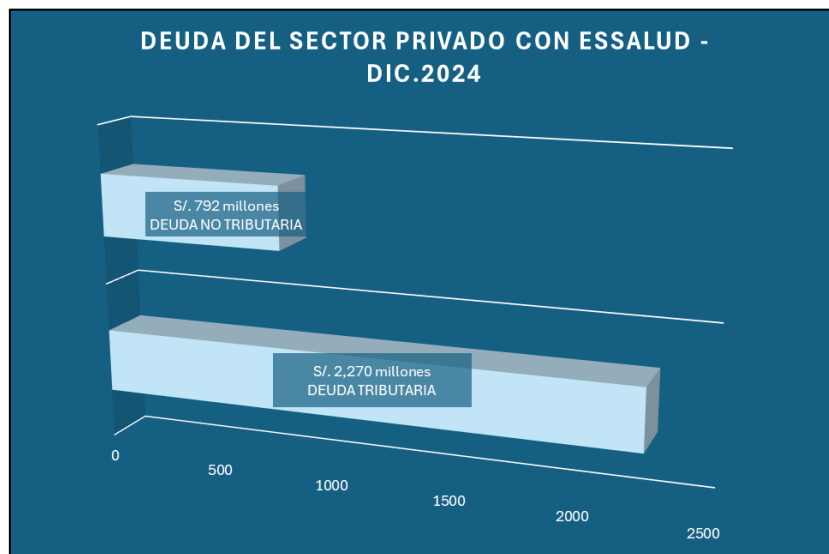
“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

Estando a estos montos de deuda que, en esencia, financian los proyectos de infraestructura, pago de personal y provisión servicios de atención que brinda EsSalud, la recuperación de estos montos adeudados resulta de la mayor prioridad por la entidad.

Como resultados de esta deuda que las empresas le tiene a EsSalud esta entidad, a su vez, tenga adeudos con sus proveedores de medicamentos, terapias y servicios médicos, lo cual pone en riesgo la continuidad de tratamientos para miles de pacientes asegurados.

Asimismo, esta situación de morosidad pone en riesgo inmediato la liquidez de ESSALUD, obligando a recurrir a transferencias extraordinarias del Tesoro Público que desvían recursos de otros programas sociales y pueden comprometer la sostenibilidad fiscal.



Vistas las cifras de deudas tributarias de EsSalud exigible x cobranza coactiva (85% de la deuda total) se aprecia que los mecanismos de recuperación no son los más eficaces para recuperar montos significativos sin generar conflictos judiciales prolongados.

EsSalud, como parte de las acciones para recuperar esos adeudos, en junio de 2021, por virtud del Acuerdo N° 6-5-Essalud-2021 aprobó el Régimen de facilidades de pago para deuda no tributaria por concepto de reembolso de las prestaciones otorgadas a trabajadores y/o derechohabientes de entidades empleadoras morosas, multas administrativas y baja de oficio.⁸

Dicho régimen especial estaba dirigido a los deudores, tanto de las entidades empleadoras públicas como privadas, a las cuales el Seguro Social de Salud otorgó

⁸ Ver acuerdo en el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1933373/6-5-ESSALUD-2021.pdf.pdf?v=1623083878>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

prestaciones a sus trabajadores y/o derechohabientes, pero que no hayan cumplido con el pago correspondiente o devolución a EsSalud por dichas prestaciones.

Como señala el referido acuerdo, la deuda materia de acogimiento (DMA) será *“aquella que, sin distinción de período, ha sido generada por concepto de prestaciones de salud y/o económicas otorgadas a trabajadores y/o derechohabientes de entidades empleadoras morosas en el pago de sus aportaciones al Seguro Regular, Seguro de Salud Agrario y al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR)”*, y se incluyen las obligaciones por prestaciones percibidas por afiliado declarado de baja de oficio por EsSalud, independientemente del estado en que se encuentre: cobranza pre-coactiva, cobranza coactiva, facilidad de pago, procesos concursales y/o liquidación, impugnadas administrativamente ante EsSalud y demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial.

Pero, como se aprecia, este régimen es limitado solo a las deudas NO TRIBUTARIAS y que, como vimos de las cifras, no representan el mayor porcentaje de deuda que necesita recuperar EsSalud.

Estando a este panorama, la comisión considera que el proyecto cumple con el principio de necesidad legislativa a fin de establecer nuevos mecanismos de recuperación de las deudas TRIBUTARIAS que las entidades privadas tienen con EsSalud, esto es, las deudas que se generan por la falta de aportes de sus trabajadores y que es de obligación de empleadores realizar dicho pago íntegro y oportuno de aportes, como lo exige la Ley N° 26790 modificado por la Ley N° 28791, Ley de Modernización de la Seguridad Social.

Teniendo en consideración las opiniones de EsSalud y de la Cámara de Comercio de Lima, la comisión considera necesario realizar modificaciones al texto a fin de no incluir medidas que hagan poco atractivo el acogimiento al régimen especial de reprogramación y hagan ineficaz dicho mecanismo.

Por ello, en primer término, la comisión considera que los beneficiarios de la ley sean solo las empresas del sector privado, ello debido a que es el mayor deudor por las deudas tributarias por falta de pago de aportes de trabajadores (S/ 2 270 millones) mientras que el sector público la deuda tributaria es menor (S/ 324 millones).

Asimismo, se considera necesario que ESSALUD actúe como órgano administrador y evaluador del régimen, recibiendo las solicitudes de acogimiento, verificando la concordancia entre las declaraciones juradas presentadas por los deudores y la información proporcionada por SUNAT, y emitiendo la resolución que concede el fraccionamiento en hasta 60 cuotas y suspende automáticamente la cobranza coactiva.

En segundo lugar, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) cumple una doble función clave: suministra el consolidado oficial de deudas devengadas hasta el 31 de diciembre de 2024 y reactiva la cobranza coactiva en caso de incumplimiento. Este flujo cruzado de información entre SUNAT y ESSALUD refuerza la fiscalización y evita abusos en el acogimiento al régimen de reprogramación.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

Atendiendo a las observaciones de la CCL se está proponiendo el siguiente texto:

Artículo 7. Responsabilidad del representante legal de la empresa

La persona natural que actúe como representante legal de la entidad privada es responsable en los ámbitos administrativo, civil y penal, según corresponda, por el incumplimiento de las obligaciones asumidas bajo el presente régimen.

La modificación se hace necesaria dado que el texto original del proyecto 7508/2023-CR establecía, para el representante legal, una responsabilidad solidaria automática por el incumplimiento del pago. Por ello, se propone especificar que la persona natural que tenga la condición de representante legal de la empresa sea pasible de sanciones administrativas, civiles y penales únicamente en caso de incumplimiento reiterado y doloso del plan de pagos, garantizando al mismo tiempo el respeto al debido proceso y a la presunción de licitud en el actuar del representante legal, así entonces, se protege el principio de separación patrimonial de la empresa y del representante legal en estos casos dando la seguridad jurídica requerida para este proceso de reprogramación de pago de deudas con EsSalud.

Respecto a las tasas de interés y actualización de la deuda, la comisión atendiendo a las opiniones de EsSalud, considera pertinente que esta actualización se realice aplicando una tasa equivalente a la rentabilidad nominal que determine la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, esto comprende el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y la tasa activa promedio, en concordancia con las normas de actualización contenidas en el TUO de la Ley 27444 y en el Código Tributario. Esta medida resulta más expedita que fijar índices específicos en la ley.

Como beneficio adicional que haga atractivo acogerse al régimen de reprogramación se ha considerado que el adelanto de cuotas genera la reducción proporcional de los intereses aplicables.

Dada la especialización del tema, se hace necesario que tenga un reglamento que desarrolle las medidas establecidas en la ley propuesta teniendo en cuenta que el otorgamiento de facilidades de pago por adeudos tributarios conlleva una serie de procedimientos técnicos que deben ser aprobados mediante Decreto Supremo para su implementación y operatividad referidas principalmente a los derechos de los administrados y de la administración para el pago de deudas en el marco de la propuesta planteada. En ese sentido, debe existir una coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributario (SUNAT) y el Seguro Social de Salud (ESSALUD).

5.1.4. Análisis Costo-Beneficio

La propuesta legislativa resulta beneficiosa en términos económicos, sociales, fiscales e institucionales, al establecer un régimen de reprogramación de deudas con ESSALUD que no genera gasto adicional para el Tesoro Público, no implica condonaciones, ni renuncias tributarias, y no demanda reasignaciones presupuestarias extraordinarias, en estricto respeto del principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

Desde la perspectiva económica, la propuesta busca la recuperación de los montos adeudados y, cuyo proceso de cobranza coactiva, se encuentra paralizado debido a los diversos recursos que los obligados morosos recurren ante el Poder Judicial.

Desde el aspecto tributario, el régimen de reprogramación resulta beneficios pues no condona deudas pero establece la suspensión de los procesos de cobranza coactiva y judicial a fin de dar beneficios a los deudores para cumplir con las obligaciones al acogerse al régimen de reprogramación, siendo considerada una penalidad y pérdida de dicha condición el incumplimiento de 3 cuotas consecutivas de pago. Con esta medida al facilitar su pago en cuotas limitadas y condicionadas, se protege la rentabilidad institucional de ESSALUD y se evita el costo prolongado de litigios coactivos o judiciales que pueden demorar años en su resolución.

Por último, cabe señalar que la propuesta no altera el régimen fiscal vigente ni reduce la base tributaria de ESSALUD.

6. Conclusión

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 7508/2023-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL PAGO DE SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el régimen especial de reprogramación de pago para las entidades del sector privado que mantienen deudas con el Seguro Social de Salud (ESSALUD) por concepto de aportaciones devengadas hasta el 31 de diciembre de 2024.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El régimen establecido en la presente ley se aplica a las entidades empleadoras del sector privado que mantienen deudas exigibles con el ESSALUD por aportes no pagados y que no se hayan acogido a procedimientos de reestructuración patrimonial ni liquidadas, conforme a la legislación concursal.

Artículo 3. Régimen especial de reprogramación de pago

3.1. Se establece el régimen especial de reprogramación de pago para las entidades del sector privado que mantienen deudas con el Seguro Social de Salud (ESSALUD) por aportaciones devengadas hasta el 31 de diciembre de 2024.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

3.2. Las entidades comprendidas en el artículo 2º pueden solicitar su acogimiento al régimen especial de reprogramación ante el ESSALUD por las deudas que tuvieran con dicha entidad hasta el 31 diciembre de 2024, conforme a los procedimientos y condiciones que establezca el reglamento de la presente ley.

Artículo 4.- Actualización de la deuda

La deuda materia de reprogramación de pago se actualiza aplicando una tasa equivalente a la rentabilidad nominal que determine la Superintendencia de Banca, Seguros y Administraciones Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), en sustitución de los intereses moratorios y multas originalmente aplicables.

Artículo 5. Plazos y modalidades de pago

5.1. Las deudas acogidas al régimen especial de reprogramación pueden ser fraccionamiento por un plazo máximo de cinco años.

5.2. El adelanto de cuotas genera la reducción proporcional de los intereses aplicables.

5.3. Como penalidad se establece que el incumplimiento de tres cuotas consecutivas conlleva la pérdida automática de acogimiento al régimen especial de reprogramación reactivándose, en este caso, las condiciones originales de la deuda y sus intereses correspondientes.

Artículo 6. Suspensión de la cobranza judicial

El acogimiento válido al régimen especial de reprogramación establecido en la presente ley suspende los procesos de cobranza coactiva y judicial sobre las deudas reprogramadas.

La suspensión se extingue si se incurre en causal de pérdida del régimen, de conformidad con el párrafo 5.3.

Artículo 7. Responsabilidad

La persona natural que actúe como representante legal de la entidad privada es responsable en los ámbitos administrativo, civil y penal, según corresponda, por el incumplimiento de las obligaciones asumidas bajo el presente régimen.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y en coordinación con el Seguro Social de Salud (ESSALUD), aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contados desde su entrada en vigor.

SEGUNDA. Acceso a información tributaria para fines de fiscalización

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) informa sobre el consolidado de deudas por concepto de aportes devengados hasta el 31 de diciembre de 2024 que las entidades privadas mantienen con el ESSALUD, para facilitar la fiscalización y aplicación del régimen especial establecido en la presente ley.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 7508/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE REPROGRAMACIÓN DE PAGO PARA ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO QUE MANTIENEN DEUDAS CON EL SEGURO SOCIAL DE SALUD ESSALUD POR APORTACIONES DEVENGADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024.

Salvo mejor parecer.
Dese cuenta.
Lima, 12 setiembre de 2025