



VÍCTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Congresista de la República

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



**PROYECTO DE LEY QUE VIABILIZA Y FACILITA
EL ACCESO A LA PENSION DE JUBILACION
PARA LA SOCIEDAD CONYUGAL Y UNIONES
DE HECHO EN EL SISTEMA NACIONAL DE
PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El señor Congresista de la República que suscribe, **VÍCTOR RAUL CUTIPA CCAMA**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ BICENTENARIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107°, de la Constitución Política del Estado, y conforme a lo establecido en el artículo 22° inciso c) y artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

I. FORMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE VIABILIZA Y FACILITA EL ACCESO A LA PENSION
DE JUBILACION PARA LA SOCIEDAD CONYUGAL Y UNIONES DE HECHO
EN EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Ley N° 19990, Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de Seguridad Social, para posibilitar y garantizar el acceso a la pensión de jubilación para la Sociedad Conyugal y Uniones de Hecho en el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad fortalecer y facilitar el acceso a obtener el derecho a la pensión de jubilación de cónyuges y concubinos y otorgarles seguridad social para mejorar las condiciones de vida y bienestar personal de los cónyuges.

Artículo 3.- Modificación

Se modifica el artículo 54° y 57°, numeral 1) del artículo 84-A° del Decreto Ley N° 19990, norma que regula Sistema Nacional de Pensiones de Seguridad Social, en los términos siguientes:

"Artículo 84-A.- Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho

1. Créase el Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho, para las sociedades conyugales o uniones de hecho, cuyos miembros, mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, con más de diez (10) años de relación conyugal o convivencia permanente y estable y que no perciban pensión de jubilación alguna **en el régimen aportado**, acrediten aportaciones

conjuntas al Sistema Nacional de Pensiones por un período no menor de **dieciocho (18)** años y cumplan con los requisitos señalados en la presente Ley.

2. La pensión especial de jubilación conyugal o de uniones de hecho tiene la condición de bien social de la sociedad conyugal, acreditada con la partida de matrimonio civil con una antigüedad no mayor de treinta (30) días o la sentencia firme de declaración judicial de unión de hecho **debidamente inscrita en los Registros Públicos.**"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Adecuación al Reglamento.

El Poder Ejecutivo, debe adecuar el Reglamento del Decreto Ley N° 19990, Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de Seguridad Social, aprobado por Decreto Supremo N° 011-74-TR, a las disposiciones establecidas en la presente ley, en el plazo de sesenta (60) días calendarios, contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia.

Segunda. Derogatoria

Déjese sin efecto y deróguense las disposiciones que se opongan a la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/05/2023 16:09:20-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 10:34:29-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2023 18:04:31-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2023 18:02:50-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/05/2023 10:03:29-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/05/2023 12:51:09-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Antecedente Legislativo

Como antecedente legislativo tenemos a la Ley 29451, Ley que modifica el Decreto Ley N° 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, y establece el Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho, el cual crea una nueva modalidad de acceso a una pensión en el régimen del D.L. N° 19990, con base a la acumulación de años de aportación entre los cónyuges o convivientes. Rompiendo la regla general que existe en cualquier régimen previsional, pues el derecho a la pensión de jubilación pertenecía individualmente a la persona.

No existe iniciativa legislativa presentada de naturaleza similar.

Identificación de la problemática.

La gran problemática que atraviesan los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, es que miles de trabajadores, debido a la informalidad existente en nuestro país, llegan a los 65 años sin haber alcanzado, ni por asomo, a los 20 años exigidos para acceder a una pensión, situación similar lo viven los cónyuges o convivientes aportantes, perdiendo todo, sin percibir nada de la ONP, como si lo harían en el Sistema Privado de Pensiones. Son millones de peruanos que están en esa situación, aportaron dos, tres, cinco o diez años y, sin embargo, pierden todo lo aportado. Por ello, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) es la entidad de la que la población se ha quejado más a nivel nacional, reclamos relacionados con el acceso a la pensión de jubilación.

Lo mismo ocurre con aquellos que habiendo estado aportando a la ONP se pasaron al Sistema Privado de Pensiones, para esos casos se estableció una modalidad de recuperación de esos fondos, a través de los denominados Bonos de Reconocimiento, pero se han establecido en condiciones caprichosas, tanto así que, muy pocos pueden acceder a ellos, la gran mayoría de trabajadores que se ha pasado de la ONP al SPP pierden sus aportes, empiezan de cero.

En la actualidad, existe un serio problema referido al gran número de personas, que, a pesar de haber contribuido durante largos años al Sistema Nacional de Pensiones, no puede acceder a una pensión de jubilación al alcanzar los 65 años, por no haber cumplido el requisito de los 20 años de aportes, dificultad que se extiende también a los cónyuges y concubinos aportantes, situación que es claramente injusta pues vulnera el deber del Estado de garantizar el acceso de toda persona al derecho fundamental a una pensión, previsto en los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución Política del Perú. Por lo que, es indispensable someter a un amplio y participativo debate el rediseño del sistema actual para garantizar que más personas cuenten con pensiones durante su vejez.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha presentado el documento Perú: Perfil Sociodemográfico, elaborado con los resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, el cual contiene información detallada sobre las características de la población: demográficas, sociales y económicas; de la vivienda: infraestructura y servicios básicos; y de los hogares. **(Fuente: INEI, Perú, Perfil Sociodemográfico, Informe Nacional Censos Nacionales 2017, XII, realizado en octubre de 2017, publicada en la web: <http://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>)**

De acuerdo con los resultados de los Censos Nacionales 2017, la población total del país ascendió a 31 millones 237 mil 385, de la cual 29 millones 381 mil 884 personas, representan a la población censada el 22 de octubre de 2017; y 1 millón 855 mil 501 habitantes, corresponden a la población omitida que fue calculada a través de la Encuesta de Evaluación Censal, equivalente a una tasa de omisión de 5,94%.

En el periodo intercensal 2007 - 2017, la población total del país se incrementó en 3 millones 16 mil 621 habitantes, equivalente a 301 mil 662 habitantes por año, lo que representó un incremento de 10,7% respecto a la población total de 2007 (28 millones 220 mil 764 habitantes).

Asimismo, de acuerdo con las últimas estimaciones y proyecciones de población, el Perú al 30 de junio de año 2020 alcanzó los 32 millones 625 mil 948 habitantes y se prevé que empiece a decrecer en aproximadamente 41 años. Del total de la población peruana, 16 millones 190 mil 895 corresponde a población masculina y 16 millones 435 mil 53 a población femenina, correspondiendo una relación de masculinidad de 99 hombres por cada 100 mujeres.

En el año 2019, los adultos mayores desprotegidos representaban el 17,0% del total de la PAM. El 83,0% restante tenía algún tipo de seguro de salud. La gran mayoría, 44,4%, estuvieron afiliadas al Seguro Integral de Salud (SIS) y el 33,6% a EsSalud. En lo que respecta a la cobertura de algún sistema previsional para los adultos mayores, la ENAHO registró que 6 de cada 10 personas de 60 años y más de edad, se encontraban desprotegidos, al no recibir ningún tipo de pensión contributiva. **(Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2019, publicada en la web: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales).**

Del 37,0% de adultos mayores que reciben pensión de jubilación, la mayoría (27,0%) está adscrita a un sistema público. El 19,6% está afiliado a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), el 4,2% a la llamada "cédula viva" que corresponde a los trabajadores del Estado pertenecientes a la Ley 20530. El restante 3,2% pertenece a una de las siguientes entidades Caja de Pensiones del Pescador o Estibador o Caja de Pensiones Militar, Policial, entre otros. En el sistema privado, régimen con la rectoría de la Administradora de Fondo de Pensiones (AFP), se encuentra afiliado el 10,0% de adultos mayores.

Según fuente del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el año 2020, más de 4 millones de los habitantes del Perú eran personas adultas mayores, lo que equivale al 12.7% de la población y solo el 38.6% cuenta con un sistema de pensión, mientras que el 61.4% no cuenta con un sistema previsional. Y de acuerdo a la información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) 300 mil ciudadanos no alcanzaron el requisito de 20 años de aportación para acceder a una pensión, siendo este un absurdo e injusto ya que no solo no será pensionista, sino que perderá todo este ahorro por un acto confiscatorio del Estado.

La Ley N° 30490, Ley de La Persona Adulta Mayor, establece en su artículo cuarto que el Estado debe promover y ejecutar medidas administrativas y legislativas para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de los adultos mayores, obligación que NO SE CUMPLE ya que, no hay una tranquilidad económica a quienes han dado su fuerza laboral con mucho sacrificio mancomunado y que han aportado al Sistema Nacional de Pensiones, como es la Sociedad Conyugal y Unión de Hecho no permitiéndoseles vivir con dignidad y mejorar su calidad de vida.

Asimismo, entre los principales problemas que determinan un bajo índice de pensiones en el país, tenemos: **i)** la informalidad laboral, que genera la discontinuidad en los aportes al sistema, ya que al no ser obligatorio, se deja de aportar durante muchos periodos de vida laboral, no incrementando los fondos propios o los fondos del sistema, y el otro sería **ii)** la tasa de aportación, en el Perú es de 13%, relativamente baja en comparación con otros países de Sudamérica y del mundo, y por último citamos **iii)** el incremento de la esperanza de vida.

La realidad social de quienes son adultos mayores y que han aportado al Sistema Nacional de Pensiones es que carecen de una pensión (y por ende acceso a salud), y que pese haber trabajado durante muchos años de su vida no reúne el principal requisito que es el de la acumulación de años de aportación sea en forma individual o conyugal o convivencial (actualmente 20 años). Asimismo, según la realidad "legal" del país, las uniones de hecho no están reconocidas sino hasta después que exista una sentencia del Poder Judicial, además, no debemos olvidar que en nuestro Documento Nacional de Identidad (DNI) solo se indica los estados civiles de soltero, casado o viudo y no de unión de hecho o conviviente.

Los adultos mayores tienen una condición de vulnerabilidad conforme esta referida en las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia en Condición de Vulnerabilidad que establece "El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentra especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos en el sistema de justicia." Y, el Instituto Nacional de Estadística ha informado que la esperanza de vida del hombre es de 72 años, permitiéndonos advertir la necesidad de que el Estado garantice y priorice el pago de pensiones y adeudos que tienen las entidades públicas previsionales a las personas adultas mayores.

También constituye un grave problema no acreditar la sentencia firme de declaración judicial de unión de hecho debidamente inscrita en los Registros Públicos ya que habría una inseguridad jurídica y quebrantaría el principio de publicidad a la que cualquier persona, natural o jurídica, pueda consultar si la información es correcta.

Análisis del Estado Actual

La Constitución Política del Perú, en su artículo 10 establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". En este contexto normativo, la dignidad humana se concibe como elemento primordial de la existencia de todos los derechos fundamentales, así progresivamente a la luz de los fallos del TC se han ido incorporando a un grupo de personas diferente al aportante (viudas, viudos, ascendientes y descendientes).

De igual forma, el artículo 11 de nuestra Carta Magna, establece como obligación del Estado garantizar el libre acceso a las prestaciones de salud y prestaciones a través de las entidades públicas, privadas o mixtas. A su vez, el artículo 12 señala que los fondos y las reservas de la Seguridad Social son intangibles y por tanto deben ser disfrutados por quienes contribuyeron con este fondo.

Por otro lado, el artículo 100 de la Constitución señala que "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida" reconociéndolo como un derecho universal, cuyo fin es la protección y continúa con la idea de la mejora de la calidad de vida, entendiéndose esta como una vida digna.

Por regla general la titularidad del derecho fundamental a una pensión digna corresponde a toda persona aportante, sin embargo, se ha ido ampliándose con el transcurso del tiempo hacia otros actores que no necesariamente son los aportantes. La interpretación que hace el Tribunal Constitucional de la norma en el año 2005, indica que se han ido incorporando a un grupo de personas diferente al aportante (viudas, viudos, ascendientes y descendientes), siendo coherente dicha interpretación, en razón de que la misma carta magna protege a la familia y sus integrantes.

En la actualidad está vigente la Ley N° 29451, que ha creado una nueva modalidad de acceso a una pensión en el régimen del D.L. N° 19990, con base a la acumulación de años de aportación entre los cónyuges o convivientes. Rompiendo la regla general que existe en cualquier régimen previsional, pues el derecho a la pensión de jubilación pertenece individualmente a la persona.

Esta Ley ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 116-2010-EF, precisando que la pensión que se otorga es un único pago mensual, con el fin de evitar la duplicidad, pues no necesariamente los cónyuges o convivientes tienen un mismo domicilio, y no existe un registro de ellos. A ello, debemos agregar que el DNI debe estar actualizado y vigente, debiendo adjuntarse el acta de matrimonio o la sentencia del Poder Judicial que los acredite como unión de hecho con un mínimo de 10 años.

Con respecto al cómputo de los años de aportación, la norma ha establecido que se debe acreditar un aporte mínimo conjunto de 20 años y en este tema resulta oportuno tener en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional con carácter de precedente vinculante contenida en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC, en la que se establece que para acreditar dichos años se debe presentar el certificado de trabajo, las boletas de pago de remuneraciones, los libros de planillas de remuneraciones, la liquidación de tiempo de servicios o de beneficios sociales, las constancias de aportaciones de Orcinea, del IPSS o de EsSalud, entre otros documentos. Estos documentos deben ser presentados en original, copia legalizada o fedateada, mas no en copia simple y la ONP ya no puede denegar el derecho argumentando, como antes lo hacía, que no se reconocían periodos de aportaciones anteriores a 1962 (aunque podían haber sido acreditados fehacientemente, porque perdieron validez), o porque el recurrente tenía doble condición: empleador/trabajador, o porque, según la Tabla Referencial de Inicio de Aportaciones por Zonas, establecida por el antiguo IPSS, el recurrente procedía de lugares en donde no se habían habilitado ventanillas para cotizar (aportar).

Para el cálculo de la pensión, la ley dispone que los recurrentes deben sumar una acreditación de 20 años de aportación como mínimo y con ello tendrán derecho a una pensión mínima (hoy S/. 415), sin embargo, la tasa de reemplazo establecida en el reglamento (20%) es una tasa diferente a las reguladas en el Decreto Supremo N° 099-2002-EF, esto se debería principalmente a que el esfuerzo de los recurrentes en sus aportes es diferente al de un trabajador solo y que tendría una pensión mínima similar. Dicha pensión es extensible a los sobrevivientes: cónyuge o ex pareja e hijos (no incluye ascendencia), pero a diferencia del régimen general del SNP, estas pensiones se otorgan en el equivalente al 50% de la pensión que tenían los titulares.

Además, se ha regulado la incompatibilidad si por lo menos uno de los cónyuges o de la unión de hecho reiniciara sus labores como trabajador dependiente o independiente, debiendo elegir entre la remuneración o retribución que perciba por sus servicios prestados o la pensión especial establecida por ley, de acuerdo a lo establecido en el artículo 45° del D.L. N° 19990, modificado por Ley N° 28678.

De la misma manera, todo ciudadano aportante al Sistema Nacional de Pensiones tiene derecho a acceder a una pensión y de no ser privado arbitrariamente de una pensión, por tanto el **i) Acceso de la pensión**, es la que hace referencia a la posibilidad de formar parte de un régimen previsional por el hecho de satisfacer los requisitos para aportar al mismo, lo que no genera automáticamente el goce o percepción de una pensión, pues ello estará condicionado al cumplimiento de los supuestos fijados para cada prestación (edad, años de aportación o servicios, incapacidad, etcétera), **ii) No ser privado arbitrariamente de una pensión**, implica la preexistencia de un derecho materializado en el cobro de una prestación o, inclusive, en la garantía del goce futuro de la misma (por haber cumplido los requisitos previstos por ley), el cual no podrá ser conculcado sin mediar sustento fáctico o jurídico suficiente.

La inscripción registral de la sentencia firme de declaración judicial de unión de hecho otorga seguridad jurídica a los ciudadanos y permite que los actos inscritos surtan sus efectos acreditando su existencia y garantizando el libre ejercicio y defensa de derechos, así como dar publicidad de los derechos que en él se inscriben.

Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Este proyecto de ley que estamos presentando busca modificar las condiciones y exigencias para acceder al Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho, y el impacto que éstas –de aprobarse– podrían tener, como son: la protección de la familia, la promoción del matrimonio y el beneficio a las personas adultos mayores. De igual forma, con la pensión a otorgar se logrará una tranquilidad económica y por ende se logrará disminuir las aflicciones, tristezas, mendicidades que viven los adultos mayores. Y otorga seguridad jurídica y permitirá que los actos inscritos surtan sus efectos acreditando su existencia y garantizando el libre ejercicio y defensa de derechos, así como dar publicidad de los derechos que en él se inscriben.

Asimismo, con esta iniciativa se privilegiará y fortalecerá el principio de seguridad social porque se otorgará una pensión a aquellos cónyuges o convivientes que ellos solos, no puedan acceder a una retribución económica, buscando como fin que se apoyen entre ellos y de esta forma procuren una pensión para su subsistencia, además que beneficiara el bienestar personal de los cónyuges o convivientes, porque el empleado o la misma persona al aportar para su jubilación logrará una pensión cuando no pueda trabajar, genera también una pensión para su conyugue o conviviente que los proteja frente al desempleo u otra contingencia. Siendo nuestra propuesta como sigue:

"Artículo 84-A.- Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho

1. Créase el Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho, para las sociedades conyugales o uniones de hecho, cuyos miembros, mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, con más de diez (10) años de relación conyugal o convivencia permanente y estable y que no perciban pensión de jubilación alguna **en el régimen aportado**, acrediten aportaciones conjuntas al Sistema Nacional de Pensiones por un período no menor de **dieciocho (18) años** y cumplan con los requisitos señalados en la presente Ley."

2. La pensión especial de jubilación conyugal o de uniones de hecho tiene la condición de bien social de la sociedad conyugal, acreditada con la partida de matrimonio civil con una antigüedad no mayor de treinta (30) días o la sentencia

firmes de declaración judicial de unión de hecho **debidamente inscrita en los Registros Públicos.**

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley, no tiene vicios de inconstitucionalidad ni de ilegalidad, ni contraviene la Carta Magna, puesto que se enmarca en lo que prescribe el artículo 107 de la Constitución Política del Perú que establece el derecho a la iniciativa en la formación de leyes, por el contrario, producirá un impacto social positivo, en nuestro país, toda vez que garantizará a los adultos mayores que conforman una sociedad conyugal el acceso a una pensión de jubilación por los años que ambos laboraron y aportaron al Sistema Nacional de Pensiones y fortalecerá los objetivos de la Ley 29451 para mejorar la calidad de vida.

El impacto de la propuesta se reflejará en nuestra legislación nacional porque dará mejor protección a la familia, promocionará el matrimonio y beneficiará a las personas adultos mayores porque con la pensión les otorgará tranquilidad económica y por ende se logrará disminuir las aflicciones, tristezas, mendicidades que viven los adultos mayores.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto no genera gastos o costos adicionales al erario nacional toda vez que se ejecutará dentro del marco presupuestal de las instituciones involucradas, no teniendo la necesidad de contar con presupuesto adicional para su cumplimiento, además por tratarse de una iniciativa precisa supuestos que garantizan y privilegian el principio de seguridad social, buscan el bienestar personal de los cónyuges, cuando no laboren y que será un medio de protección frente al desempleo y otras contingencias.

Asimismo, la propuesta no incurre en gasto por parte del legislativo, pues no pretende elevar el monto de la pensión, sino sólo busca resolver un tema de justicia en materia de seguridad social, en vista que lo que se pretende es establecer el derecho de percibir en caso de corresponder las pensiones en forma independiente, es decir sin efectuar la suma de las pensiones obtenidas ya sea por derecho propio o por derecho derivado

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley, se encuentra en relación y armonía con el Acuerdo Nacional, en el segundo objetivo: Equidad y Justicia Social, la Décima Política del Estado denominada "Reducción de la Pobreza" y la Décima Primera Política del Estado denominada "Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin discriminación" y la Décima Tercera "Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social."