



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unión, la paz y el desarrollo"



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Señor Presidente:

Han sido remitidas para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP".

Las observaciones han sido presentadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Luego del análisis y el debate correspondientes, en la Décimo Quinta Sesión Ordinaria de fecha 8 de marzo de 2023, la Comisión acordó aprobar por mayoría el dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; con dieciocho (18) votos a favor, de los señores congresistas Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Waldemar José Cerrón Rojas, Ilich Fredy López Ureña, Víctor Seferino Flores Ruiz, Jorge Alberto Morante Figari, Tania Estefany Ramírez García, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Juan Carlos Mori Celis, Rosio Torres Salinas, María Grimaneza Acuña Peralta, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Jorge Carlos Montoya Manrique, Alejandro Enrique Caverro Alva, Betssy Betzabet Chávez Chino, Carlos Javier Zeballos Madariaga, Carlos Antonio Anderson Ramírez, Guido Bellido Ugarte y Luis Arturo Alegría García en calidad de accesitario de Juan Carlos Martín Lizarzaburu Lizarzaburu; y tres (03) abstenciones, de los señores congresistas Bernardo Jaime Quito Sarmiento, Noelia Rossvith Herrera Medina e Isabel Cortez Aguirre.

I. SITUACIÓN PROCESAL

La Autógrafa observada se origina en los **proyectos de ley siguientes**:

- Proyecto de Ley 1260/2021-CR presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista Víctor Seferino Flores Ruiz, que propone la

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

"Ley que amplía el bono de reconocimiento para los trabajadores que se hayan trasladado al sistema privado de pensiones".

- b) Proyecto de Ley 1802/2021-CR presentado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del Congresista José Luna Gálvez, que propone la "Ley que incorpora la Décimo Sexta Disposición Final y Transitoria al Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones".
- c) Proyecto de Ley 1913/2021-CR presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista Rosangella Andrea Barbaran Reyes, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes de la ONP".
- d) Proyecto de Ley 1958/2021-CR presentado por el Grupo Parlamentario Renovación Popular, a iniciativa de la Congresista Noelia Rossvith Herrera Medina, que propone la "Ley que reconoce los aportes realizados al sistema nacional de pensiones".

El Proyecto de Ley 1260/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 5 de febrero de 2022, fue decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única comisión dictaminadora el 7 de febrero de 2022.

El Proyecto de Ley 1802/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 21 de abril de 2022, fue decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora el 27 de abril de 2022.

El Proyecto de Ley 1913/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 29 de abril de 2022, fue decretado a la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única comisión dictaminadora el 5 de mayo de 2022.

El Proyecto de Ley 1958/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 5 de mayo de 2022, fue decretado a la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y a la



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

Comisión de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora el 10 de mayo de 2022.

Durante la Sexta Sesión Ordinaria Semipresencial de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, realizada el 19 de octubre de 2022, se aprobó por **MAYORÍA** el dictamen favorable con texto sustitutorio, recaído en los **Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR**, sobre la "*Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP*". Dicho dictamen fue presentado al Área de Trámite Documentario el 3 de noviembre de 2022.

En la Junta de Portavoces del Congreso de la República, celebrada el 21 de diciembre de 2022, se acordó la ampliación de agenda para incluir el dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera respecto a los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR; y el dictamen de la Comisión de Trabajo, que proponen la "*Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP*".

En la sesión del Pleno del Congreso, de fecha 5 de enero de 2023, se dio inicio al sustento de los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, a cargo de la presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. En el curso del debate, la presidenta de la Comisión de Economía presentó un nuevo texto sustitutorio de los proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, el cual se aprobó en **primera votación** por **MAYORÍA**, teniendo en la primera votación los siguientes resultados: 103 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención. Cabe señalar, que también en la misma fecha del Pleno del Congreso se votó la exoneración de la **segunda votación** del referido texto sustitutorio, el cual también fue aprobado por **MAYORÍA**, teniendo el siguiente resultado: 103 votos a favor, 2 en contra y ninguna abstención.

La Autógrafa de Ley fue enviada al presidente de la república el 9 de enero de 2023, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del reglamento del Congreso de la República. Al respecto, el 30 de enero de 2023, presentaron al Área de Trámite Documentario la observación de la Autógrafa de Ley remitida mediante oficio 25-2023-PR, la cual pasó en la misma fecha a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como primera comisión dictaminadora y la Comisión de Trabajo y



**Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída
los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-
CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone
la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento
a los aportantes y exaportantes de la ONP";
observada por el Poder Ejecutivo".**

Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora, la misma que será objeto de estudio y dictamen.

II. MARCO NORMATIVO

- I.1 Constitución Política del Perú, artículos 10 y 11.
- I.2 Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- I.3 Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones AFP.
- I.4 Decreto Ley 20530, que crea el Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.
- I.5 Ley 28389, Ley de Reforma de los artículos 11, 103 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.
- I.6 Ley 28449, Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.
- I.7 Ley 27617, Ley que dispone la restructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990 y modifica el Decreto Ley 20530 y la ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.
- I.8 Decreto Supremo 054-97-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), y sus modificaciones.
- I.9 Decreto Supremo 004-98-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, y sus modificaciones.
- I.10 Decreto Supremo 180-94-EF, que dictan disposiciones referidas a la emisión de los Bonos de Reconocimiento.

III. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

El texto de la autógrafa es el siguiente:



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

LEY QUE ACTUALIZA EL BONO DE RECONOCIMIENTO A LOS APORTANTES Y EXAPORTANTES DE LA ONP

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto actualizar el Bono de Reconocimiento y modificar el artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, según la numeración de su Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo 054-97-EF.

Artículo 2. Asignación del Bono de Reconocimiento

Tienen derecho a recibir el Bono de Reconocimiento, por los aportes realizados, los afiliados y exafiliados al Sistema Nacional de Pensiones que se trasladaron o se trasladen al Sistema Privado de Pensiones. El mencionado bono se deposita de oficio en la cuenta individual de capitalización (CIC).

Artículo 3. Modificación del artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, según numeración de su Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo 054-97-EF

Se modifica el artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, según la numeración de su Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo 054-97-EF, el cual quedará redactado en los siguientes términos:

"Bonos de Reconocimiento. Transferencia. Garantía

Artículo 12. *Los Bonos de Reconocimiento pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular solo puede hacerse a título oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegramente abonado en la cuenta individual de capitalización del primer titular a que se refiere el artículo 19 de la presente ley. Tal transferencia debe ser necesariamente efectuada a través de la AFP en la que está afiliado el trabajador. La AFP está impedida de recibir retribución por dicho servicio. Los Bonos de Reconocimiento no pueden ser dados en garantía por el titular original. Los Bonos de*



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

Reconocimiento tienen el valor nominal, actualizado conforme a los índices de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana que publica el INEI o el indicador que lo sustituya. La fecha a partir de la cual pueden efectuarse las transferencias a que se refiere el presente artículo es fijada por decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. *La Oficina de Normalización Previsional (ONP) emite de oficio, de manera semestral, el listado de aportantes que tienen derecho al Bono de Reconocimiento y lo comunica a las AFP para que se realicen los trámites correspondientes.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. *El Poder Ejecutivo mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, en un plazo no mayor de 12 meses de publicada la presente ley, emite el Bono de Reconocimiento para los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que opten por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones desde 2002 en adelante, facultándosele a establecer los requisitos y condiciones para acceder a este beneficio.*

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones establece los procedimientos y orientación necesaria con las administradoras de fondos de pensiones, a fin de que los afiliados tomen conocimiento y puedan hacer efectivo su derecho al Bono de Reconocimiento dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. *Quedan modificadas todas las normas legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

ÚNICA. *Quedan derogadas todas las normas legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.*

IV. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Mediante Oficio 025-2023-PR, remitido por el Poder Ejecutivo el 30 de enero del 2023, el cual hizo llegar al Congreso de la República, las observaciones que se citan a continuación:

Primera Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que deviene en inconstitucional por afectar la protección de las pensiones de la población pensionaria del Sistema Nacional de Pensiones, sustentado en un modelo de seguridad social¹ y que los afiliados que migren al Sistema Privado de Pensiones, tendrán una Cuenta Individual de Capitalización sin fondo (al retirar su 95.5%), lo que significa que no percibirán una pensión de manera efectiva, dando lugar a la desprotección social.

Segunda Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que vulneraría la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera, así como el artículo 79 del mismo texto constitucional que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

Tercera Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que resulta inconstitucional que permita que los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones se trasladen sin restricciones al Sistema Privado de Pensiones y tengan derecho a recibir un Bono de Reconocimiento con la finalidad de mejorar el nivel de sus pensiones, y sin embargo se restrinja a los afiliados del Sistema Privado de Pensiones a que solo en determinados supuestos puedan trasladarse al Sistema Nacional de Pensiones y

¹ Artículos 11 y 10 de la Constitución Política del Perú.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

mejorar el nivel de sus pensiones, lo que en un sistema paralelo de pensiones, como lo es el peruano, constituiría un trato discriminatorio respecto de los afiliados del Sistema Privado de Pensiones.

Cuarta Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que en los artículos 1 y 3 de la autógrafa de ley, no corresponde incluir el enunciado "según la numeración de su Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF", en referencia al TUO de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, siendo solo suficiente la referencia a la norma originaria que en este caso es el Decreto Ley 25897.

Quinta Observación: Se observa la Autógrafa de Ley a partir de las consideraciones del TC sobre la teoría de los hechos cumplidos y los principios de aplicación inmediata de las normas y prohibición de su aplicación retroactiva, previstos en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, y que el otorgamiento de modo retroactivo de bonos de reconocimiento a los afiliados y ex afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que se trasladaron en el pasado al Sistema Privado de Pensiones, es inconstitucional.

Sexta Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que la modificación y derogatoria de una disposición normativa debe ser precisa y expresa, no pudiendo ser tácita, imprecisa, genérica o indeterminada.

V. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Primera Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que deviene en inconstitucional por afectar la protección de las pensiones de la población pensionaria del Sistema Nacional de Pensiones, sustentado en un modelo de seguridad social y que los afiliados que migren al Sistema Privado de Pensiones, tendrán una Cuenta Individual de Capitalización sin fondo (al retirar su 95.5%), lo que significa que no percibirán una pensión de manera efectiva, dando lugar a la desprotección social.

El Poder Ejecutivo menciona sobre el Sistema Privado de Pensiones (SPP) que el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones², establece que la pensión de jubilación se calcula en base al saldo que arroje la CIC del afiliado al momento que le

² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF.



**Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída
los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-
CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone
la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento
a los aportantes y exaportantes de la ONP";
observada por el Poder Ejecutivo".**

corresponde la prestación, en función a los factores: a) El capital acumulado en su CIC menos los fondos que el afiliado decida retirar; b) El producto de la venta o redención del Bono de Reconocimiento, en los casos que corresponda³.

Respecto al Bono de Reconocimiento, es preciso señalar que actualmente la ONP, en representación del Estado Peruano, emite tres tipos de Bono de Reconocimiento, siendo el último emitido el Bono de Reconocimiento 2001, creado con la Ley 27617, que reconoce aportes anteriores a enero 2002⁴.

Como consecuencia de ello, los aportantes del Sistema Nacional de Pensiones de enero 2002 en adelante se ven imposibilitados de obtener un Bono de Reconocimiento por sus aportes realizados.

En tal contexto, siendo el Bono de reconocimiento un título valor con el cual el Estado reconoce a los trabajadores que al inicio de vida laboral estuvieron afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y que optaron por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones (SPP), así como que el mismo representa un monto en función a sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones⁵; la no extensión del citado documento en favor de los aportantes del Sistema Nacional de Pensiones de enero de 2002 en adelante implica la afectación de los mismos para efectos del cálculo de su pensión.

Respecto a las características de los bonos de reconocimiento, cabe mencionar que estas están normadas en los Artículos 9 y 10 del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones. Asimismo, mediante la Resolución Ministerial 139-95-EF/10 se dictaron disposiciones referidas al procedimiento administrativo para la emisión y redención de los Bonos de Reconocimiento, precisándose en su artículo 4 que el Bono de Reconocimiento se actualizará tomando en consideración el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En ese sentido, la Autógrafa de Ley, propone que el otorgamiento del Bono de Reconocimiento, se emita a los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y que optaron u opten por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones (SPP), desde de enero de 2002 en adelante, bajo las mismas

³ OFICIO N° 025 -2023—PR. Observaciones Autógrafa de Ley, PL 1260-2021-CR Pág. 3.

⁴ OFICIO N° 025 -2023—PR. Observaciones Autógrafa de Ley, PL 1260-2021-CR Pág. 5.

⁵ OFICIO N° 025 -2023—PR. Observaciones Autógrafa de Ley, PL 1260-2021-CR Pag. 3.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

características de la normatividad vigente, al igual también en función a los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones.

Otro aspecto de la observación del Poder Ejecutivo gira en torno a la excepcionalidad del otorgamiento del bono de reconocimiento, indicando que los Bonos de Reconocimiento 1992, 1996, y 2001 surgió como consecuencia de la creación del Sistema Privado de Pensiones y que fue de naturaleza temporal, con el objeto de reconocer aportes a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que decidan incorporarse al Sistema Privado de Pensiones.

Con respecto a este punto, cabe destacar que de la revisión de los artículos 8,9,10 y 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones⁶, sobre el Derecho, Características, Títulos Representativos, Tránsito y Garantía de los Bonos de Reconocimiento, no se encuentra en ninguno de ellos estipulación alguna la naturaleza temporal u excepcional del otorgamiento del Bono de Reconocimiento (Bono de Reconocimiento).

Por otro lado, si se aceptara el argumento de la temporalidad y complementariedad de los bonos de reconocimiento que argumenta el poder Ejecutivo, es importante mencionar los ejemplos de la Pensión Mínima y los Regímenes de Jubilación Anticipada para trabajadores mineros, de construcción civil y con derecho ya adquirido en el Sistema Nacional de Pensiones.

En efecto, desde el año 2000⁷ se implementaron nuevos beneficios tales como la Pensión Mínima y los Regímenes de Jubilación Anticipada para trabajadores mineros, de construcción civil y con derecho ya adquirido en el Sistema Nacional de Pensiones (Leyes 27252 y 27617); siendo que, dentro de cada uno de estos nuevos regímenes se incorporaron los Bonos Complementarios - BC, los cuales constituyen un subsidio por parte del Estado a favor del afiliado al Sistema Privado de Pensiones y si tienen un carácter temporal y complementario.

Así pues, aun el supuesto negado de una temporalidad y complementariedad del bono de reconocimiento que se plantea en la Autógrafa materia de observación por parte del Poder Ejecutivo, no cabría por parte de este observar el mismo, en tanto el mismo ha venido procediendo de la misma manera con ocasión de la

⁶ Artículo 8,9,10 y 11 del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF

⁷ https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/sistemas_pensiones.pdf



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

implementación de los regímenes antes mencionados de Pensión Mínima y de Jubilación Anticipada para trabajadores mineros, de construcción civil y con derecho ya adquirido en el Sistema Nacional de Pensiones.

Respecto al argumento del aporte a un fondo común con fin previsional: El Poder Ejecutivo señala que el ahorro que se realiza en el Sistema Nacional de Pensiones es colectivo. La persona debe ahorrar, y ese ahorro es protegido constitucionalmente para obtener una pensión durante su vejez. En tal sentido, pretender que se devuelva lo aportado vía un bono de reconocimiento sin límite para los afiliados que se trasladaron o que se trasladen al Sistema Privado de Pensiones desde el año 2002 en adelante, ataca directamente la naturaleza de este ahorro.

Con relación a este punto, la Comisión hace énfasis en que la Autógrafa de Ley no pretende que se devuelva lo aportado vía un bono de reconocimiento sin límite para los afiliados que se trasladaron o que se trasladen al Sistema Privado de Pensiones desde el año 2002 en adelante, ni tampoco ataca directamente la naturaleza de este ahorro. Por el contrario, la Autógrafa pretende únicamente que se cumpla lo normado en el Artículo 8 del Decreto Supremo 054-97-EF - Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, el mismo que a la letra dice:

Derecho al Bono de Reconocimiento

Artículo 8.- En caso de optar el trabajador por dejar el régimen del Sistema Nacional de Pensiones e incorporarse al Sistema Privado de Pensiones, recibe un "Bono de Reconocimiento" emitido por la ONP por el monto correspondiente a los beneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones.

Respecto al argumento sobre la naturaleza tributaria de los aportes: El Poder Ejecutivo sostiene que la autógrafa no ha tomado en cuenta la naturaleza de los aportes obligatorios al Sistema Nacional de Pensiones, lo que la hace completamente diferente a los aportes al Sistema Privado de Pensiones que no tienen dicha naturaleza, pues estos últimos se constituyen en un pago particular a una cuenta individual.

Con respecto a lo considerado en el párrafo precedente, en efecto, los aportes al Sistema Nacional de Pensiones se rigen por las normas tributarias, en el Ámbito de



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

aplicación del TUO de Código Tributario⁸ del Decreto Supremo 133- 2013-EF. Párrafo sustituido por el Artículo 2 del Decreto Legislativo 953; el mismo que detalla lo siguiente:

(...)

Las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD y a la Oficina de Normalización Previsional - ONP se rigen por las normas de este Código, salvo en aquellos aspectos que por su naturaleza requieran normas especiales, los mismos que serán señalados por Decreto Supremo.

Es preciso señalar, que el Código Tributario rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

- a) Impuesto: Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.*
- b) Contribución: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.*
- c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.*

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual⁹.

Así también, cabe mencionar que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, tiene suscrito con la ONP y ESSALUD convenios para brindar a dichas instituciones un servicio integral de recaudación y control de las contribuciones que administran, así como el registro de las entidades empleadoras y de los asegurados ante la Seguridad Social.

En atención a ello, la ONP destina el 1,4% a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) como pago por el servicio de recaudación de los aportes.

⁸ Norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por el D.S. 133-2013-EF

⁹ D.S. 133-2013-EF, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

Tabla N° 1: Distribución de la tasa de aporte a la ONP
(% de la remuneración del trabajador)

Contribución ONP	SUNAT	Gastos Administrativos	Gastos Operativos	Fondo de Pensiones
13,0%	1,4%	4% ⁽¹⁾		(2)

(1) De acuerdo con lo dispuesto en el DS N°148-2006-EF

(2) El saldo de la recaudación bruta menos los gastos de administración se destina al pago de las pensiones del SNP DL N°19990

Fuente: ONP

Elaboración: Asociación de AFP

En ese sentido, tal como lo señala la ONP¹⁰, la tasa de aporte actual se encuentra distribuida de la siguiente manera: 1,4% se destina a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) como pago por el servicio de recaudación de los aportes; hasta un máximo de 4% es destinado para cubrir gastos administrativos y operativos de la ONP; y el saldo restante, equivalente al 7,6%, se destina al pago de las pensiones corrientes.

Sin embargo, para la Comisión, el tratamiento tributario que se le da al pago de los aportes de los afiliados a la ONP no enerva la naturaleza de los mismos, los cuales no constituyen tributos sino un ahorro de naturaleza obligatoria y previsional para atender la etapa de su vejez; motivo por el cual el argumento del Poder Ejecutivo no se considera válido.

Respecto al argumento sobre que la Autógrafa al proponer que las personas que se trasladaron o se trasladen al Sistema Privado de Pensiones obtengan un Bono de Reconocimiento por todo lo aportado al Sistema Nacional de Pensiones, en el fondo, estaría atentando contra la naturaleza de este aporte.

Sobre el particular, la Comisión sostiene que la propuesta de la Autógrafa de Ley se circunscribe a los términos de lo estipulado en el Artículo 8 del TUO de la Ley del Sistema Privado de Pensiones¹¹, respecto al Derecho al Bono de Reconocimiento, que se detalla a continuación: *"en el caso de optar el trabajador por dejar el régimen del Sistema Nacional de Pensiones e incorporarse al Sistema Privado de Pensiones, recibe un "Bono de Reconocimiento" emitido por la ONP por el monto correspondiente a los beneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones"*

¹⁰ Boletín Diagnóstico Previsional-4-N1-2020_El-Estado-administrando-pensiones, Pág. 9.

¹¹ Artículo 8 del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

En el sentido antes expuesto, la Comisión estima que la Autógrafa de Ley no busca afectar la protección de las pensiones de la población pensionaria del Sistema Nacional de Pensiones, al contrario, busca el reconocimiento por parte del Estado a los aportantes del Sistema Nacional de Pensiones que se incorporaron o se incorporen en al Sistema Privado de Pensiones, desde enero de 2002 en adelante.

En adición a lo expuesto, cabe mencionar que el Bono de Reconocimiento contenido en la Autógrafa de Ley, no se puede estimar como inconstitucional, ya que considera el derecho, requisitos y características de los Bonos que actualmente emite la ONP¹², en representación del Estado Peruano, de acuerdo al siguiente detalle:

- a. **El Bono de Reconocimiento 1992**, el cual se creó junto con el Sistema Privado de Pensiones y constituye el reconocimiento de aquellos aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones con anterioridad a diciembre 1992
- b. **El Bono de Reconocimiento 1996**, que se creó posteriormente y reconoce aportes hasta diciembre 1996.
- c. **El Bono de Reconocimiento 2001**, creado con la Ley 27617, que reconoce aportes anteriores a enero 2002.

Así pues, en este punto la **Comisión rechaza la observación expresada por el Poder Ejecutivo y opta por la INSISTENCIA en la fórmula planteada.**

Segunda Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que vulneraría la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera, así como el artículo 79 del mismo texto constitucional que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

La Comisión considera que el nuevo Bono de Reconocimiento que emita el Poder Ejecutivo a los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que optaron por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones desde el año 2002 no constituye una devolución de aportes, al igual que los Bonos de Reconocimiento 1992, 1996, y

¹² Artículos 8,9,10 y 11 del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

2001, que actualmente está emitiendo la ONP en representación del Estado Peruano.

Al respecto cabe precisar, que no se estaría vulnerando la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, pues no se estaría creando ninguna nueva regla pensionaría, pues el Bono de Reconocimiento ha sido establecido desde el año 1992, el cual se creó junto con el Sistema Privado de Pensiones y constituye el reconocimiento de aquellos aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones con anterioridad a diciembre 1992, El Bono de Reconocimiento 1996, que se creó posteriormente y reconoce aportes hasta diciembre 1996 y el Bono de Reconocimiento 2001, creado con la Ley 27617, que reconoce aportes anteriores a enero 2002, habiendo un antecedente normativo ya establecido en el tiempo.

Asimismo, a lo que respecta al artículo 79 de la Constitución, el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto, cabe precisar que, no se está creando ni aumentando gasto público, se está reconociendo un derecho adquirido de la persona que aportó o viene aportando a la ONP, precisando que los fondos previsionales de cada aportante se encuentran ya individualizado en el sistema de la ONP, por tanto, se está reconociendo su propia aportación al fondo previsional.

Por lo anteriormente expuesto, la **Comisión rechaza la observación expresada por el Poder Ejecutivo y opta por la INSISTENCIA en la fórmula planteada.**

Tercera Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que resulta inconstitucional que la Autógrafa de Ley permita que los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones se trasladen sin restricciones al Sistema Privado de Pensiones y tengan derecho a recibir un Bono de Reconocimiento con la finalidad de mejorar el nivel de sus pensiones, y sin embargo, se restrinja a los afiliados del Sistema Privado de Pensiones a que solo en determinados supuestos puedan trasladarse al Sistema Nacional de Pensiones y mejorar el nivel de sus pensiones, lo que en un sistema paralelo de pensiones, como lo es el peruano, constituiría un trato discriminatorio respecto de los afiliados del Sistema Privado de Pensiones.

El Poder Ejecutivo señala que los aportes al Sistema Nacional de Pensiones no confieren derecho de propiedad de modo similar que la propiedad privada a su titular, debido a que posee atributos diferentes. Señala además que los aportes que realiza el afiliado cumplen la finalidad de obtener el derecho a la protección de diversos riesgos (invalidez, sobrevivencia, pobreza en la vejez) de manera colectiva, y que dicho derecho se materializa con el acceso a una pensión, luego de cumplirse los requisitos que se exige para tal fin, así como que dicha pensión no depende de lo aportado.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

En ese sentido, señala que, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

*"La pensión forma parte del patrimonio de la persona que goza de ese derecho, pero no implica un derecho de propiedad cualquiera. El derecho de propiedad sobre la pensión está acotado por la ley. Su titular no puede disponer libremente de él (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 0050-2004-AI/TC acumulados). **No cabe afirmar que los aportes realizados al fondo del Sistema Nacional de Pensiones estén garantizados por el derecho de propiedad y, en consecuencia, esté justificada la devolución de la totalidad de aportes (...).** Como ya se advirtió, los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones constituyen un ahorro colectivo previsional que solo genera un derecho a percibir en el futuro una pensión, si se cumplen los requisitos legales para tal efecto¹³.*

Sobre el particular, la Comisión reconoce los argumentos expresados por el Tribunal Constitucional, sin embargo, precisa que el Poder Ejecutivo ha hecho una interpretación errada de la sentencia en mención y su aplicabilidad para el presente caso, pues la creación de un Bono de Reconocimiento para los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones que decidan incorporarse al Sistema Privado de Pensiones no supone la devolución de aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones.

En efecto, el Bono de Reconocimiento que se propone en la Autógrafa observada no supone un retiro libre de los fondos constituidos por los aportes a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) tal como lo planteaba la Ley 31083. Por el contrario, y como su mismo nombre lo indica, se trata de un "reconocimiento" por parte del Estado peruano de la existencia de unos fondos dinerarios aportados por el afiliado a la ONP y efectuados de manera previa a su incorporación al sistema privado de pensiones¹⁴.

En adición a lo expuesto, el Bono de Reconocimiento antes mencionado recién podrá ser materializado luego de iniciado el trámite de jubilación correspondiente y en el caso de cumplirse con los requisitos para ello, por lo que el argumento del Poder ejecutivo respecto al tratamiento del bono de reconocimiento como constitutivo de un derecho de propiedad de modo similar que la propiedad privada a su titular carece de fundamento.

¹³ Fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente N 00016-2020-PUTC

¹⁴ Hasta enero de 2002, los BdR fueron 3: i) BdR 1992, el cual se creó junto con el SPP y constituye el reconocimiento de aquellos aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones con anterioridad a diciembre de 1992; ii) BdR 1996, que se creó posteriormente para un grupo limitado de trabajadores que optaran por incorporarse al SPP desde el 6 de noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1997 y reconoce aportaciones hasta diciembre de 1996; y iii) BdR 20530, el cual no se encuentra operativo actualmente. Posteriormente, con la Ley N° 27617 se ha creado un nuevo Bono de Reconocimiento denominado "BdR 2001" que reconoce aportaciones anteriores a enero de 2002 y con características similares a las de los otros Bonos (título valor, nominativo, ex presado en Moneda Nacional con valor máximo de S/. 60 000, garantizado por el Estado, redimible al momento de cumplir con la edad de jubilación y negociable).



**Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída
los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-
CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone
la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento
a los aportantes y exaportantes de la ONP";
observada por el Poder Ejecutivo".**

Respecto al argumento del Poder Ejecutivo respecto a que la propuesta de la Autógrafa supone un trato discriminatorio respecto al sistema privado de pensiones, es preciso efectuar algunas consideraciones que se pasan a detallar.

El derecho a la igualdad se fundamenta en la dignidad del ser humano y constituye tanto un derecho fundamental como un principio básico de la sociedad. Este principio - derecho, ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales y, en el ámbito nacional, se encuentra reconocido en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, el cual establece que: toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

El Poder Ejecutivo sostiene que la Autógrafa de Ley observada establecería un trato discriminatorio en favor de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones respecto a los afiliados al Sistema Privado de Pensiones en la medida que a los primeros se les permitiría que se trasladen sin restricciones al Sistema Privado de Pensiones y tengan derecho a recibir un Bono de Reconocimiento y, sin embargo, se restrinja a los afiliados del Sistema Privado de Pensiones a que solo en determinados supuestos puedan trasladarse al Sistema Nacional de Pensiones.

Sobre el particular, cabe precisar que la Autógrafa observada no ha establecido recién la libre desafiliación y traslado de los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones hacia el Sistema Privado de Pensiones, como pretende hacer creer el Poder Ejecutivo. Dicha posibilidad ya existía desde tiempo atrás y constituye un trato que no ha sido materia de declaración de inconstitucionalidad alguna por parte del Tribunal Constitucional.

En efecto, la Autógrafa observada, a partir de la constatación de una posibilidad y realidad ya existente y permitida por el ordenamiento jurídico vigente, plantea el "reconocimiento" de un derecho que, a la fecha y, estando vinculado al de derecho a trasladarse de un sistema pensionario a otro, no podía ser ejercido, con el consiguiente perjuicio para un grupo importante de ciudadanos.

Así pues, y contrario al argumento esgrimido por el Poder Ejecutivo, resultaba violatorio de los derechos de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones, el que no se les reconociese los aportes efectuados a dicho sistema en los casos que estos pasaran al Sistema Privado de Pensiones a partir del año 2002; máxime si el bono de reconocimiento que ahora observa el Poder Ejecutivo, bajo la misma concepción con el que se ha propuesto en la Autógrafa observada, fue planteado para los bonos de reconocimiento que fueron aprobados mediante las leyes, por el Decreto Ley 25897, se creó el BdR en 1992 y mediante el Decreto Legislativo 874 y la Ley 27617, se crearon los BdR en 1996 y 2001, respectivamente.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

Sin perjuicio de lo expuesto, continuando con el análisis de la supuesta desigualdad de trato entre los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones que argumenta el Poder Ejecutivo; no obstante, haberse demostrado que esta no existe, la Comisión hace notar que, aun en el supuesto negado que la Autógrafa si hubiese planteado algún trato diferenciado ente los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

"(...) no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables".¹⁵

La doctrina, la experiencia comparada y el Tribunal Constitucional recurren al test de razonabilidad y proporcionalidad para determinar cuándo nos encontramos ante un trato desigual con base en justificaciones objetivas y razonables, y cuándo nos encontramos frente a un trato arbitrario y consecuentemente discriminatorio ¹⁶. Esta justificación debe apreciarse en estricta relación con la finalidad y los efectos de la medida, debiendo darse una relación razonable de la proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida¹⁷.

En el sentido antes expuesto, la **Comisión rechaza la observación expresada por el Poder Ejecutivo y opta por la INSISTENCIA en la fórmula planteada.**

Cuarta Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que en los artículos 1 y 3 de la autógrafa de ley, no corresponde incluir el enunciado "según la numeración de su Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF", en referencia al TUO de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, siendo solo suficiente la referencia a la norma originaria que en este caso es el Decreto Ley 25897.

¹⁵ Fundamento Jurídico 61 de la sentencia recaída en el Expediente N° STC No 048-2004-AI/TC.

¹⁶ Al respecto, las sentencias del Tribunal Constitucional N° 00045-2004-Pl/TC y N° 00004-2006-PUTC.

¹⁷ Alonso García Enrique, "El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española", en Revista de Administración Pública No 100-102, Madrid, 1983.



**Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída
los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-
CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone
la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento
a los aportantes y exaportantes de la ONP";
observada por el Poder Ejecutivo".**

Al respecto, el Poder Ejecutivo, menciona que, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, se tiene lo siguiente respecto del Texto Único Ordenado (TUO):

El TUO es una compilación de normas que recoge y ordena las modificaciones hechas a un dispositivo legal con la finalidad de compilar toda la normativa en un solo texto y facilitar su manejo, permitiendo a los operadores jurídicos contar con un único texto armónico respecto a determinada materia.

El TUO no posee carácter innovativo ni interpretativo; no modifica el valor y fuerza de las normas ordenadas; y, por tanto, no crea nuevas normas.

Para la elaboración del TUO, se requiere de habilitación legal y su aprobación se realiza a través de decretos supremos.

Si se propone la modificación de una disposición que se encuentra compilada en un TUO, dicha modificación debe estar dirigida a modificar la ley o leyes originarias y no a modificar el TUO o el decreto supremo que aprueba el TUO.

Sobre el particular, efectivamente, no es necesaria la mención del enunciado "según la numeración de su Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF", puesto que la modificación es sobre la ley originaria, es decir, el Decreto Ley 25897. Además, las recomendaciones establecidas en el Manual de Técnica Legislativa, tercera edición abril 2021, que en el numeral VII, referido a las Leyes Modificatorias, trata acerca de las características del contenido de la ley modificatoria estableciendo en el numeral 8, que el texto único ordenado (TUO) es una compilación pública de normas que aprueba el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de una norma habilitante de cualquier rango, y que carece de naturaleza innovativa.

Efectivamente, en nuestro ordenamiento jurídico, la compilación de las normas dispersas se realiza a través de los textos únicos ordenados (TUO) que no son otra cosa que la ordenación de las disposiciones preexistentes, y que no tienen por finalidad crear una norma nueva. En general, no pretenden crear disposiciones innovadoras, sino pequeños cuerpos o conjunto de normas que clarifiquen, simplifiquen u organicen normas dictadas con anterioridad, respecto de determinada materia.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

Por estas consideraciones expuestas, la Comisión se **ALLANA** a esta observación y retira de la fórmula legal de la Autógrafa las referencias al Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF insertas en los artículos 1 y 3 de la misma.

Quinta Observación: Se observa la Autógrafa de Ley a partir de las consideraciones del TC sobre la teoría de los hechos cumplidos y los principios de aplicación inmediata de las normas y prohibición de su aplicación retroactiva, previstos en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú y que el otorgamiento de modo retroactivo de bonos de reconocimiento a los afiliados y ex afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que se trasladaron en el pasado al Sistema Privado de Pensiones, es inconstitucional.

El poder Ejecutivo sostiene que, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú (modificado por la Ley 28389) consagra como regla general la irretroactividad de las normas al establecer que toda ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece el reo

Así pues, si la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes, para aplicar una norma en el tiempo debe considerarse la teoría de los hechos cumplidos y, consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas.

Sobre el particular la Comisión considera necesario tomar en cuenta las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre la materia. Así pues, este en su oportunidad, ha señalado que:

"se colige de que toda norma jurídica desde su entrada en vigencia es de aplicación a las situaciones jurídicas existentes, y que la teoría de los derechos adquiridos tiene una aplicación excepcional y restringida en nuestro ordenamiento jurídico, pues únicamente se utiliza para los casos que de manera expresa señala la Constitución, tal como ya lo ha establecido el Tribunal Constitucional cuando determino que" (...) la aplicación ultractiva o retroactiva de una norma sólo es posible si el ordenamiento lo reconoce expresamente a un grupo de determinado de personas que mantendrán los derechos nacidos al amparo de la ley anterior porque así lo dispuso el Constituyente, permitiendo que la norma bajo la cual nació el derecho surta efectos, aunque en el trayecto la norma sea derogada o sustituida; no significando, en modo alguno, que se desconozca que por mandato constitucional la leyes son



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

*obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el Diario oficial (...).*¹⁸

Siguiendo dicho razonamiento, la Comisión encuentra que, en el registro histórico de la normativa nacional se han emitido dispositivos legales que han evidenciado derechos adquiridos en cuanto al Bono de Reconocimiento, desde la creación del Decreto Ley 25967, modificado por la Ley 26323, mediante el que se creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objetivo de centralizar la administración del Sistema Nacional de Pensiones y el Fondo de Pensiones a que se refiere el Decreto Ley 19990, así como de otros sistemas de pensiones administrados por el Estado, encargándosela además del cálculo, emisión, verificación y entrega del Bono de Reconocimiento. Asimismo, Mediante Decreto Supremo 180-94-EF, se norma la emisión de los Bonos de Reconocimiento a través de la Oficina de Normalización Previsional-ONP, y que se complementa con el Decreto Supremo 054-97-EF y la Ley 27617 y habiendo el antecedente normativo que reconoce el derecho al Bono de Reconocimiento por los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones con anterioridad a enero 2022. Al respecto, la Ley 25897 que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES, en su artículo 9 dispone "En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen el IPSS e incorporarse al SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES, recibe un "Bono de Reconocimiento" emitido por el IPSS por el monto correspondiente a los beneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de presente ley".

Cabe mencionar, además, que el bono de reconocimiento que se plantea en la Autógrafa observada no implica un desembolso inmediato por parte del Estado. En efecto, tratándose solo del "reconocimiento" de la existencia de aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones, la materialización de los mismos como una cantidad dineraria para efectos del pago de pensiones del beneficiario, ocurrirá inclusive con posterioridad a su traslado al Sistema Privado de Pensiones, y recién con ocasión que este vaya avanzando la edad y requisitos para hacer efectiva su jubilación; motivo por el cual no se evidencia una aplicación retroactiva del beneficio establecido en el bono en mención.

Por lo anteriormente expuesto, la **Comisión rechaza la observación expresada por el Poder Ejecutivo y opta por la INSISTENCIA en la fórmula planteada.**

Sexta Observación: Se observa la Autógrafa de Ley debido a que la modificación y derogatoria de una disposición normativa debe ser precisa y expresa, no pudiendo ser tácita, imprecisa, genérica o indeterminada.

¹⁸ STC 0025-2007-PI/TC (F73)



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

La única disposición complementaria modificatoria de la Autógrafa de ley señala: *"Quedan modificadas todas las normas legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley".*

Sobre el particular, se debe atender a que, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, y con el artículo 43 del Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por el Decreto Supremo 007-2022-JUS, aplicable al Poder Legislativo como entidad de la administración pública, la modificatoria total o parcial de una norma, que se consigna en disposiciones complementarias modificatorias, debe ser precisa y expresa: i) indicando la disposición, o parte de ella, que se modifica; ii) consignando la categoría normativa, número y título de la norma a ser modificada; y, iii) presentando el texto de la disposición modificada entre comillas.

En consecuencia, de conformidad con los dispositivos antes referidos, no corresponde recurrir a la fórmula normativa de modificación imprecisa, genérica o indeterminada, como ocurre en la única disposición complementaria modificatoria de la autógrafa de ley, sino que la cláusula de modificación del derecho vigente debe ser precisa y expresa.

Por otro lado, la única disposición complementaria derogatoria de la Autógrafa de ley señala: *"Quedan derogadas todas las normas legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley".*

Al respecto, se debe atender a que, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, y con el artículo 44 del Reglamento de la Ley N° 26889, aplicable al Poder Legislativo como entidad de la administración pública, la derogatoria total o parcial de una disposición normativa vigente, que se consigna en disposiciones complementarias derogatorias, debe ser precisa y expresa, no pudiendo ser tácita, imprecisa, genérica o indeterminada, lo cual suele presentarse con fórmulas como "se deroga todo lo que se oponga".

En consecuencia, de conformidad con los dispositivos antes referidos, la Comisión entiende que no corresponde recurrir a la fórmula normativa de derogación genérica indeterminada como ocurre en la única disposición complementaria derogatoria de la autógrafa de ley, sino que la cláusula de derogación del derecho vigente debe ser precisa y expresa.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

En el sentido antes expuesto, la Comisión se **ALLANA** a la observación planteada por el Poder Ejecutivo, retirando de la fórmula legal la disposición complementaria modificatoria única y la disposición complementaria derogatoria única.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda aprobar por **INSISTENCIA** la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP", con el siguiente texto:

LEY QUE ACTUALIZA EL BONO DE RECONOCIMIENTO A LOS APORTANTES Y EXAPORTANTES DE LA ONP

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto actualizar el Bono de Reconocimiento y modificar el artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Artículo 2. Asignación del Bono de Reconocimiento

Tienen derecho a recibir el Bono de Reconocimiento, por los aportes realizados, los afiliados y exafiliados al Sistema Nacional de Pensiones que se trasladaron o se trasladen al Sistema Privado de Pensiones. El mencionado bono se deposita de oficio en la cuenta individual de capitalización (CIC).

Artículo 3. Modificación del artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

Se modifica el artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, el cual quedará redactado en los siguientes términos:



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

"Bonos de Reconocimiento. Transferencia. Garantía"

Artículo 12. Los Bonos de Reconocimiento pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular solo puede hacerse a título oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegramente abonado en la cuenta individual de capitalización del primer titular a que se refiere el artículo 19 de la presente ley. Tal transferencia debe ser necesariamente efectuada a través de la AFP en la que está afiliado el trabajador. La AFP está impedida de recibir retribución por dicho servicio.

Los Bonos de Reconocimiento no pueden ser dados en garantía por el titular original. Los Bonos de Reconocimiento tienen el valor nominal, actualizado conforme a los índices de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana que publica el INEI o el indicador que lo sustituya.

La fecha a partir de la cual pueden efectuarse las transferencias a que se refiere el presente artículo es fijada por Decreto Supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas".

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. La Oficina de Normalización Previsional (ONP) emite de oficio, de manera semestral, el listado de aportantes que tienen derecho al Bono de Reconocimiento y lo comunica a las AFP para que se realicen los trámites correspondientes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas (MEF), en un plazo no mayor de 12 meses de publicada la presente ley, emite el Bono de Reconocimiento para los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que opten por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones desde 2002 en adelante, facultándosele a establecer los requisitos y condiciones para acceder a este beneficio.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones establece los procedimientos y orientación necesaria con las Administradoras de Fondos de Pensiones, a fin de que los afiliados tomen



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unión, la paz y el desarrollo"

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

conocimiento y puedan hacer efectivo su derecho al Bono de Reconocimiento dispuesto en la presente ley.

Salvo mejor parecer.
Dese cuenta.
Sala de la Comisión

Lima, 08 de marzo del 2023



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2023 10:10:00-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/03/2023 15:30:37-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2023 18:49:25-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/03/2023 13:46:09-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/03/2023 19:00:11-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2023 09:05:16-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2023 12:01:01-0500



Firmado digitalmente por:
MONTAÑA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/03/2023 16:20:00-0500



Firmado digitalmente por:
ANDERSON RAMIREZ Carlos
Antonio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2023 15:32:52-0500



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unión, la paz y el desarrollo"

**Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída
los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-
CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone
la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento
a los aportantes y exaportantes de la ONP";
observada por el Poder Ejecutivo".**



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2023 08:33:03-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 08:34:26-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 10:03:09-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 10:27:30-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 10:05:55-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 12:08:20-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 11:33:56-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 16855831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 13:16:42-0500

Lima, 22 de marzo de 2023

Oficio Nº 0375-2022-2023-TERG-CR

Sra. Rosangella **BARBARÁN REYES**.

Presidente Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

Presente. –

De mi especial consideración.

Por intermedio de la presente lo saludo y mediante la presente hago constar mi voto a favor del Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída los Proyectos de Ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y ex aportantes de la ONP"; observada por el Poder Ejecutivo".

Lamentablemente, problemas técnicos en la laptop, impiden que pueda firmar el dictamen de manera digital, que se aprobó en la **DECIMO QUINTA SESIÓN ORDINARIA** semipresencial, celebrada el 8 de marzo de 2023, en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas, e Inteligencia Financiera.

Sin otro particular, quedo de usted.

Cordialmente.



TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

TERG/rdcch