



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

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

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Mediante el Oficio N° 199-2023-PR del 20 de junio de 2023, ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, la observación formulada por la Presidenta de la República¹ a la autógrafa de la ley que modifica el Decreto ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, cuyo antecedente corresponde al dictamen recaído en los proyectos de ley 625/2021-CR, 1250/2021-CR y 4847/2022-CR.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su décima tercera sesión ordinaria, efectuada el 12 de diciembre de 2023, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** del dictamen de insistencia recaído en las observaciones formuladas por la Presidenta de la República a la autógrafa de la ley que modifica el Decreto ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, con el voto favorable de los congresistas **Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Agüero Gutiérrez, Quito Sarmiento, Bazán Narro y Coayla Juárez**, el voto en abstención de los congresistas **Zeta Chunga, Morante Figari, Ramírez García, Alva Prieto y Herrera Medina**.

I. Situación procesal

Los tres proyectos fueron decretados a las comisiones de la siguiente forma:

Proyecto	Primera Comisión	Segunda Comisión	Tercera Comisión
625/2021-CR	CTSS	Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	

¹ Vale destacar que el Oficio N° 199-2023-PR reproduce literalmente casi la totalidad del Informe N° 0517-2022-EF/53.05, elaborado por Hugo León Manco, director de la Dirección de Gestión de Pensiones. Dicho texto fue remitido a la CTSS por el Ministerio de Economía el 30 de marzo de 2022, a su solicitud, para conocer su punto de vista en torno al proyecto 1250/2021-CR. El documento que contiene las observaciones señala haberse elaborado sobre la base de los informes N° 0603-2023-MTPE/4/8 y N° 0037-2023-EF/46.01, pero no indica nada sobre el Informe N° 0517-2022-EF/53.05 señalado.





Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

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

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1250/2021-CR	CTSS	Inclusión Social y Personas con Discapacidad	Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
4847/2022-CR	CTSS	Presupuesto y Cuenta General de la República	Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Fuente: Portal del Congreso de la República

Los miembros de la CTSS aprobaron en su sesión del 21 de junio de 2022 el dictamen en mayoría recaído en los proyectos de ley 625/2021-CR y 1250/2021-CR, mediante los cuales se propone modificar los artículos 54, 57 y 59 del decreto ley 19990, que crea el sistema nacional de pensiones de la seguridad social. Tras llegar al Pleno del 10 de mayo de 2023, se acumuló el proyecto de ley 4847 al texto sustitutorio de la CTSS. En la misma sesión se aprobó una cuestión previa para que los proyectos 625/2021-CR y 1250/2021-CR pasen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

En la sesión del 11 de mayo de 2023, la propuesta es aprobada por mayoría, lo mismo que su exoneración de segunda votación. Por último, el 20 de junio de 2023, el poder Ejecutivo remite sus observaciones a la autógrafa de la mencionada propuesta, las que fueron derivadas a la CTSS.

II. Marco Normativo

- Constitución Política del Perú: Primera Disposición Final y Transitoria
- Decreto Ley 19990. El Gobierno Revolucionario crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- Decreto Ley 20530, Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.
- Decreto Ley 25967, Modifican el goce de pensiones de jubilación que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social IPSS.
- Ley 26504, Modifican el Régimen de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Fondos de Pensiones y la estructura de contribuciones al FONAVI.



- Ley 27023, Ley que modifica el artículo 26 de la Ley del Sistema Nacional de Pensiones, referida a la declaración de invalidez.
- Ley 27562, Ley que modifica el Artículo 80 de la Ley del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, sobre adelanto de Trámite de Pensión de Jubilación.
- Ley 27585, Ley de Simplificación Administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley 19990.
- Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración 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.
- Ley 28071, Ley que modifica el artículo 69 del Decreto Ley 19990 -Ley del Sistema Nacional de Pensiones- referido al Capital de Defunción.
- Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones.
- Decreto Legislativo N° 817, Ley del Régimen Previsional a cargo del Estado.
- Decreto Supremo 354-2020-EF, Aprueban Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones.

Legislación internacional

- Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

III. ANÁLISIS

3.1. Descripción del contenido de la autógrafa de ley

Antes de proceder con la descripción de las observaciones, es necesario hacer algunas referencias a su estructura argumentativa, en razón a que ha significado dificultades para la identificación de los reparos que originan dichas observaciones.



Usualmente las observaciones a las autógrafas de ley se presentan de forma ordenada: tras especificar una observación o reparo concreto, se procede a su sustentación, desarrollo, ampliación o explicación, donde se plantean los argumentos, cuestionamientos, conceptos, cifras o posiciones que estarían invalidando algún aspecto de la autógrafa objeto de observación. En el caso presente, ello no ha ocurrido.

Esto tiene correspondencia con que, como se observa en la nota a pie de página 1, el Oficio 199-2023-PR reproduce el contenido y esquema de un informe del MEF elaborado para el proyecto 1250/2021-CR, cuya estructura difiere de los esquemas con que normalmente la Presidencia de la República observa las autógrafas emitidas por el Congreso de la República. Así, en las observaciones a la autógrafa que se está examinando, esta viene precedida de una amplia descripción de conceptos, naturaleza jurídica, así como de explicaciones, en torno al sistema de nacional de pensiones y de sus diversas modificaciones y avatares que ha sufrido como resultado de las coyunturas económicas atravesadas por el país.

Si bien este apartado es importante e interesante para mostrarnos las numerosas modificaciones de las normas que han alterado las reglas de juego de dicho sistema de pensiones, las limitaciones y los parámetros con que debe ser regido, pese a ello no entrega un análisis punto por punto de las objeciones a la autógrafa de ley que permita una identificación y discusión en el mismo nivel. No obstante, sí hace señalamientos generales que esta Comisión toma en cuenta para el presente dictamen. Por esa razón, algunas de las objeciones identificadas no han podido ser desarrolladas como se debía.

Con estas salvedades, se presentan las observaciones de la Presidencia de la República a la autógrafa de Ley aprobada por el Congreso de la República.

Primera Observación

Al establecerse de manera general que en la aplicación del artículo 1 y 2 del Decreto Ley 25967, para el cálculo del monto de pensión del causante, se



considere el tope máximo vigente de S/ 893.00, ello no ha tomado en cuenta que el tope máximo de la citada norma es de S/ 600.00.

Como se indicó, el oficio que transmite las observaciones de la Presidencia de la República no presenta el sustento con el que correspondería respaldar la aseveración planteada, de allí que no se lo pueda glosar o ampliar a efectos de lograr un mayor entendimiento de esta primera observación.

Segunda observación

No se han considerado las otras formas de cálculo de la pensión de derecho propio que coexisten en el SNP, como el establecido en el artículo 73 del Decreto Ley 19990 y el artículo 51 del Reglamento Unificado de la Normas Legales que regulan el SNP.

Semejante a la observación anterior, el oficio que transmite las observaciones de la Presidencia de la República no presenta el sustento con el que correspondería respaldar la aseveración planteada, de allí que no se lo pueda glosar o ampliar a efectos de lograr un mayor entendimiento de esta primera observación.

Tercera Observación

La autógrafa de ley carece del respaldo de un análisis-costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos que permitan anticipar, con un adecuado nivel de certidumbre, que la propuesta no implicará el uso de mayores recursos fiscales y que contribuirá a que el SNP se mantenga equilibrado financieramente y sostenible en el tiempo; por ello, contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, debido a que carece de sustento en el marco del principio de sostenibilidad financiera para la modificación o creación de un nuevo sistema de pensiones.

Consideran que se debe tener en cuenta la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley 28389, que dispone expresamente 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 y no nivelación.**" (Resaltado agregado)

Para reforzar esto, se cita el Convenio OIT N° 102, Convenio sobre la seguridad social, ratificado por el Perú el 23 de agosto de 1961, donde se establece en su artículo 71 que el Estado debe "garantizar que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan (...) previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión."

El poder Ejecutivo añade a su argumento que la modificación del cálculo de las pensiones de sobrevivencia del SNP en los términos propuestos por la autógrafa implicará el uso de mayores recursos para financiar la planilla de pensiones del citado régimen previsional (tal como lo ha evidenciado la ONP en párrafos precedentes) y que se requiera de mayores transferencias del Tesoro Público para cubrir el pago de la misma, lo que pone en riesgo el equilibrio presupuestario.

Luego añaden un argumento que bien podría hacerse extensivo a los proyectos que dieron lugar a la autógrafa de ley, la cual, indican "carece del respaldo de un análisis—costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos que permitan anticipar con un adecuado nivel de certidumbre que la propuesta sería apropiada, es decir, que no implicará el uso de mayores recursos fiscales y que contribuirá a que el SNP se mantenga equilibrado financieramente y sostenible en el tiempo" (pág. 14).

3.2. Análisis de las observaciones a la autógrafa.

Primera observación a la autógrafa (respecto a que en la aplicación del artículo 1 y 2 del Decreto Ley 25967, para el cálculo del monto de pensión del causante, se ha considerado el tope máximo vigente de S/ 893.00 y no el tope máximo de la citada norma, que es de S/ 600.00)



La Presidencia de la República no hace mayor abundamiento ni esboza un desarrollo en respaldo de esta afirmación. No explica por qué sería impropio o incorrecto adoptar como tope máximo vigente la suma de S/ 893.00 o por qué sería razonable o consistente el tope de S/ 600.00 previsto en artículo 3 del Decreto Ley 25967, tomando en cuenta que dicho decreto considera que ese último monto puede ser modificado por decreto supremo. ¿Tiene sentido social colocar un tope monetario establecido en 1992 y no alguno con los reajustes propios de la elevación del costo de vida y la inflación? ¿Por qué sería negativo un reajuste periódico de las pensiones? Se requieren mayores explicaciones para entender de manera más exhaustiva el porqué de esta observación, en pos de aclarar las implicancias de supuestamente haber adoptado el tope de S/ 893.00, en qué sentido ello invalidaría la autógrafa, qué disposiciones se estarían desconociendo o inaplicando.

Entonces, no habiendo una sustentación clara, precisa y delimitada de esta observación, la CTSS no puede sino insistir en la autógrafa de ley.

Segunda observación a la autógrafa (respecto a que no se habrían considerado otras formas de cálculo de la pensión de derecho propio que coexisten en el SNP, como el establecido en el artículo 73 del Decreto Ley 19990 y el artículo 51 del Reglamento Unificado de la Normas Legales que regulan el SNP)

Lo mismo que en la primera observación, tampoco aquí hay un desarrollo que permita a la CTSS rebatirla o suscribirla en los términos o en los grados que corresponda. ¿Por qué sería mejor tomar en cuenta los establecido en el artículo 73 del Decreto Ley 19990 o el artículo 51 del Reglamento Unificado de la Normas Legales que regulan el SNP? ¿En qué casos?

Por tanto, la CTSS opta por insistir en los mismos términos prescritos por la autógrafa de ley.

Tercera Observación (la autógrafa de ley carece del respaldo de un análisis-costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos que permitan



anticipar, con un adecuado nivel de certidumbre, que la propuesta no implicará el uso de mayores recursos fiscales y que contribuirá a que el SNP se mantenga equilibrado financieramente y sostenible en el tiempo; por ello, contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, debido a que carece de sustento en el marco del principio de sostenibilidad financiera para la modificación o creación de un nuevo sistema de pensiones).

La observación aquí glosada ya se ha convertido en un lugar común en las opiniones del poder Ejecutivo respecto de un gran universo de iniciativas legislativas. Que un proyecto de ley carece de un análisis costo-beneficio de tipo cuantitativo, que se necesitan estudios actuariales para sustentar tal o cual propuesta, que se está violando el artículo constitucional 79 que niega iniciativa de gasto a los congresistas, que se estaría restando sostenibilidad financiera al sistema nacional de pensiones cuando se incorporan a más beneficiarios o se elevan los topes de las pensiones, entre otros, son argumentos muy recurrentes por parte de algunos sectores del poder Ejecutivo.

Tales razonamientos se han convertido en una suerte de molde de alta flexibilidad que se utilizan para descalificar a muchas iniciativas que proponen la mejora de las pensiones, sea para los propios pensionistas como para sus derechohabientes. Con ello, muchas iniciativas de ese tipo se han desestimado, dando la impresión de que los adultos mayores pensionistas deben estar el servicio de la economía en general y no al revés, sobre todo cuando le ha correspondido al Ministerio de Economía pronunciarse. ¿Por qué el Estado peruano, a través de su sistema nacional de pensiones, tendría que negar que las pensiones por viudez, orfandad o ascendencia (componentes del contenido adicional del derecho fundamental a la pensión) sean reajustados?

Hay elementos de justicia que es necesario tomar en cuenta en este tipo de iniciativas, pero también el hecho que los supuestos gastos y el impacto que se le estaría atribuyendo en la sostenibilidad financiera del sistema nacional de pensiones no es algo que se pueda acreditar totalmente, pues si se generaría gasto alguno pues la pensión de viudez, orfandad o de los ascendientes, esto tiene su sustento en los aportes realizados por los causantes.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

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

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

No hay que olvidar, por último, que está la exigencia al Poder Ejecutivo para que se realicen ajustes progresivos en las pensiones hasta que estén al mismo nivel de la remuneración mínima vital, tal y como lo dispuso en una sentencia el Tribunal Constitucional (TC)².

Por tanto, la CTSS opta por insistir en los mismos términos prescritos por la autógrafa de ley.

IV. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo establecido en el artículo 79-A, literal b del Reglamento del Congreso de la República, la CTSS recomienda la **aprobación del presente dictamen de insistencia** recaído en la Autógrafa de la Ley que modifica el Decreto Ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

Salvo mejor parecer,

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 12 diciembre de 2023



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomías FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/12/2023 12:30:46-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/12/2023 15:40:00-0500

² <https://www.infobae.com/peru/2023/12/10/onp-incremento-de-pensiones-a-jubilados-se-retrasaria-hasta-2025-plantia-comision-de-economia/>



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

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

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonieta FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/12/2023 17:17:00-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/12/2023 18:07:28-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/12/2023 17:28:35-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz María
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/12/2023 11:39:08-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 13/12/2023 15:04:41-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: viernes, 15 de diciembre de 2023 17:06
Para: Fernando Augusto Bravo Alarcón
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: fc22746287bbf4c8289c43bb60a3b3a3.pdf

[Solicitante]: fbravo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Se remite dictamen de insistencia recaído en las observaciones formuladas por la Presidenta de la República a la autógrafa de la ley que modifica el Decreto ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, aprobado por mayoría por la Com de Trabajo en su décima tercera sesión ordinaria, efectuada el 12 de diciembre de 2023. Tras su aprobación, la comisión acordó ejecutar los acuerdos adoptados en dicha sesión, sin esperar el trámite de aprobación del acta.

[Fecha]: 2023-12-15 17:05:38

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.