Proyecto de Ley N°.....7103/2023-CR

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:52

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA NIVELACIÓN DE LA PENSIÓN MÍNIMA CON LA REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE LA NIVELACIÓN DE LA PENSIÓN MINIMA DE JUBILACIÓN CON LA REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto promover la nivelación progresiva y gradual de la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones con la remuneración mínima vital.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley
La finalidad de la presente ley es contribuir en la concreción del derecho de toda persona a gozar de una pensión digna acorde con el costo de vida y las necesidades fundamentales de las personas pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones, de conformidad con el mandato contenido en la sentencia 0009-2015-PI/TC del Tribunal Constitucional.

Artículo 3.- Pensión mínima
La pensión mínima por derecho propio que abona la Oficina de Normalización Previsional - ONP en el Sistema Nacional de Pensiones es equivalente a una remuneración mínima vital.

Artículo 4.- Implementación gradual y progresiva
La nivelación de la pensión mínima con la remuneración mínima vital en el Sistema Nacional de Pensiones se realiza de forma gradual y progresiva, conforme a las siguientes disposiciones:

4.1. La Oficina de Normalización Previsional – ONP efectúa la proyección y programación del incremento progresivo de la pensión mínima hasta nivelar dicho monto con el de una remuneración mínima vital en un plazo máximo de tres (03) años, dentro de los noventa (90) días calendario de la entrada en vigencia de la presente ley.

4.2. El Poder Ejecutivo informa anualmente al Pleno del Congreso de la República sobre el incremento periódico de la pensión mínima durante la sustentación del proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público.

4.3. La implementación de la presente Ley no afectará el gasto público previsto en la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

4.4. Cumplida la nivelación de la pensión mínima, las posteriores actualizaciones se realizan conforme a los reajustes periódicos de la remuneración mínima vital.

Artículo 5.- Aporte previsional complementario
Se establece el aporte previsional complementario a cargo del empleador sin afectar la remuneración del trabajador ni su aporte previsional.

La tasa de aportación permanente del empleador se aprueba mediante decreto supremo expedido con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, dentro de los noventa (90) días calendario de la entrada en vigencia de la presente ley. El pago del aporte previsional complementario se realiza en la misma oportunidad del pago por concepto de aportación del trabajador.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia
La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. Reglamentación
El Poder Ejecutivo modifica el Reglamento Unificado de las Normas Legales que regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-MEF, conforme a lo dispuesto por la presente ley, dentro de los noventa (90) días calendario de su entrada en vigencia.

TERCERA. Aporte previsional complementario en microempresas
La tasa de aportación prevista en el artículo 5 de la presente ley, en el caso del empleador constituido como microempresa, no será mayor al cincuenta por ciento (50%) de la prevista para la aportación general de los empleadores.

CUARTA. Aporte previsional complementario en el Sector Público
La implementación del aporte previsto en el artículo 5 de la presente ley, en el caso de las entidades públicas, se financia progresivamente con cargo al presupuesto de cada entidad, para lo cual se les autoriza a realizar las modificaciones presupuestales necesarias sin demandar recursos adicionales al tesoro público ni afectar el gasto e inversión destinados a la prestación idónea de los servicios públicos, y respetando las disposiciones legales presupuestales.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 1 de la Ley N° 27617
Se modifica el artículo 1° de la Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones, en los siguientes términos:

> **"Artículo 1.- Remuneraciones de referencia, porcentajes de pensiones en el SNP y Pensión Mínima**
>
> 1.1 A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para efectos de la determinación del monto de la pensión de jubilación normada por los Artículos 41, 44 y 73 del Decreto Ley Nº 19990, Ley de creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y por los Artículos 1 y 2 del Decreto Ley Nº 25967, mediante decreto supremo expedido con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se podrán modificar los criterios para determinar la remuneración de referencia, así como los porcentajes aplicables para la determinación del monto de la pensión de jubilación, **el cual no podrá ser inferior a una remuneración mínima vital legalmente vigente en el caso de las pensiones percibidas con un mínimo de veinte (20) años de aportación.**
>
> 1.2 La modificación a que se refiere el numeral precedente deberá contar con informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual deberá contener, además, el cálculo y proyección de reajustes periódicos de la pensión mínima en el SNP, con arreglo a las previsiones presupuestarias, a las posibilidades de la economía nacional **y al deber del Estado de garantizar una pensión acorde con el costo de vida.**
>
> (...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 27617
Se deroga la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones.

Lima, febrero de 2024.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 19:23:45-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7103/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA, y**
2. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Sentencia 0009-2015-PI/TC del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente 0009-2015-PI/TC, de fecha 16 de abril de 2019, resolvió que "el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, conforme a sus atribuciones, promuevan el aumento progresivo de la pensión mínima de los diferentes regímenes pensionarios, de acuerdo a lo expuesto en los fundamentos 114 y 120 de la presente sentencia, en el plazo de 3 años. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto" (Punto Resolutivo 6).

En los fundamentos de la sentencia, el Tribunal Constitucional establece que el incremento gradual y progresivo de las pensiones mínimas de los diferentes regímenes pensionarios, incluido el del Decreto Ley 19990, tiene como objetivo "mantener el poder adquisitivo de este sector de la población acorde con el costo de vida y las necesidades vitales actuales" (fundamento 114).

Asimismo, el máximo garante jurisdiccional de la Constitución verifica que desde la entrada en vigencia de la Ley N° 27617 en el año 2002 "el Estado no ha adoptado medidas concretas que permitan a dicho grupo vulnerable superar la inferioridad real en la que se encuentran, pues el monto de la pensión mínima no se ha incrementado, pese a que el sueldo mínimo vital casi se ha duplicado" (fundamento 115).

De otro lado, el Tribunal Constitucional reitera que el principio de aplicación progresiva de las disposiciones constitucionales que exijen nuevos y mayores gastos públicos "no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado" (Fundamento 117). En consecuencia, ordena "que el Poder Ejecutivo y al Congreso de la República incrementen el monto de la pensión mínima de los diferentes regímenes pensionarios, incluido aquel del Decreto Legislativo 19990, en el plazo de 3 años" (fundamento 120).

A pesar de haber transcurrido cerca de cinco años de la sentencia 0009-2015-PI/TC, superando largamente el plazo fijado, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República no han cumplido con el mandato de incrementar de forma sustantivo y progresiva de la pensión mínima, configurándose una situación de desacato o rehusamiento a cumplir lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

Si bien, el Poder Ejecutivo dispuso inicialmente el exiguo incremento de S/ 85.00 de la pensión mínima de jubilación en el régimen del Decreto Ley N° 19990, mediante Decreto Supremo N° 139-2019-EF, publicado el 2 de mayo de 2019, ascendiendo al pensión mínima a S/ 500.00, esta resulta insuficiente y no se han emitido nuevas medidas progresivas de incremento durante los cinco años posteriores, a pesar de las variaciones del costo de vida y las necesidades fundamentales de la población pensionista. Por otra parte, hasta la fecha, el Congreso de la República no ha aprobado ninguna ley orientada a cumplir el aumento de pensiones ordenado por el Tribunal Constitucional. Este incumplimiento sistemático contraviene el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución, en el extremo que prescribe que ninguna autoridad puede retardar la ejecución de las sentencias. Por lo tanto, la presente iniciativa legislativa se enmarca en el cumplimiento de los resuelto por el Tribunal Constitucional.

2.2. Pensión mínima como garantía de subsistencia

El derecho fundamental a la pensión es un derecho social que consiste en el otorgamiento periódico de una prestación, fundamentalmente de tipo económica, con el objeto de reemplazar a la remuneración que se percibía por el trabajo y con la finalidad de cubrir las contingencias que se presentan al final de la vida laboral de la persona; siendo así, el derecho a la pensión impone al Estado la correspondiente obligación de generar un marco legal e institucional que realice el goce de este derecho fundamental.[1]

La casi invariabilidad de la pensión mínima es un grave factor de arriesga la subsistencia y las condiciones básicas de la población adulta mayor afiliada al sistema previsional. Con la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, publicada el 1 de enero de 2002, se fijó el monto de S/ 415.00 como pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones para los pensionistas con 20 años de aportes previsionales; cuando la remuneración mínima vital ascendía a S/.410.00.

Sin embargo, en el transcurso de veintidós años, la pensión mínima de jubilación ha permanecido invariable a pesar del incremento progresivo del costo de vida y los reajustes legales de la remuneración mínima vital. Apenas el año 2019, mediante Decreto Supremo 139-2019-EF, la pensión mínima se incrementó a la suma de S/ 500.00, es decir, en veintidós años solo se ha incrementado en S/.85 dentro del régimen del Decreto Ley N° 19990, a pesar de haber atravesado diversos ciclos de crecimiento economía nacional en estas décadas. En cuanto a la pensión máxima, ésta asciende en la actualidad a S/.893.00 en el régimen del Decreto Ley 19990, es un monto inferior a la remuneración mínima vital legalmente vigente.

Como podemos apreciar en el cuadro 1, la remuneración mínima vital ha sido reajustada periódicamente, pasando del monto de S/. 410.00 en enero de 2002 al monto de S/1025.00 en la actualidad, sin embargo, la pensión mínima, durante veintidós años no ha tenido variaciones significativas, lo cual afecta a cientos de miles de pensionistas la Oficina de Normalización Previsional (ONP) que perciben entre S/.500.00 y S/. 893.00.

Esta situación agrava la vulnerabilidad de la población adulta mayor. Según la medición de pobreza monetaria del INEI, en el año 2022, el 27.6% de los hogares "pobres" tiene al menos un miembro adulto mayor, mientras que en los hogares "no pobres vulnerables" el porcentaje de presencia de al menos un adulto mayor asciende a 28.2%[2]. La insuficiencia de las pensiones contribuye a perpetuar esta situación en la población adulta mayor jubilada en el Sistema Nacional de Pensiones.

---

[1] LANDA ARROYO, César. *Los derechos fundamentales*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima, 2017, pp. 154-159.

[2] INEI. "Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2011 - 2022. Informe Técnico", p.119. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2022/Pobreza2022.pdf

Cuadro 1. Comparación Remuneración Mínima Vital – Pensión Mínima

Periodos	Evolución la Remuneración Mínima	Evolución de la Pensión mínima - SNP
Enero 2002	S/. 410.00	S/. 415.00
Septiembre 2003	S/. 435.00	S/. 415.00
Octubre 2003	S/. 460.00	S/. 415.00
Enero 2006	S/. 500.00	S/. 415.00
Octubre 2007	S/. 530.00	S/. 415.00
Enero 2008	S/. 550.00	S/. 415.00
Diciembre 2010	S/. 580.00	S/. 415.00
Febrero 2011	S/. 600.00	S/. 415.00
Agosto 2011	S/. 640.00	S/. 415.00
Septiembre 2011	S/. 675.00	S/. 415.00
Junio 2012	S/. 750.00	S/. 415.00
Mayo 2016	S/. 850.00	S/. 415.00
Abril 2018	S/. 930.00	S/. 415.00
Mayo 2019	S/. 930.00	S/. 500.00
Mayo 2022	S/. 1025.00	S/. 500.00

Fuente: BCRP, Ley N° 27617, D.S. 139-2019-EF. Elaboración propia.

La Defensoría del Pueblo, señala que la pensión mínima cumple la misma función que la remuneración mínima, es decir, asegurar un mínimo nivel de subsistencia para el trabajador y su familia, además, se debe considerar que cuando el nivel remunerativo aumenta, el monto total de las sumas recaudadas por cotizaciones también aumenta, por lo que se debiera propiciar reajustes en las prestaciones de jubilación, más aún si se produce periódicamente la pérdida del poder adquisitivo debido a variables como la inflación[3].

En ese sentido, la determinación de una pensión mínima, al igual que el salario mínimo, tiende a garantizar la subsistencia, como un derecho que "no se agota en la satisfacción de las necesidades de mera subsistencia biológica del individuo, pues debe permitir el ejercicio y realización de los valores y propósitos de vida individuales"[4], y que tiene explícito

[3] Defensoría del Pueblo. "La pensión en el marco de la seguridad social en el Perú". Documento de Trabajo N° 001-2014-DP/AAE.
[4] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU.995/99. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU995-99.htm

reconocimiento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo 25, numeral 1).

Es necesario precisar que el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), prescribe que los pagos previsionales atribuidos para la vejez, entre otros, deben ser revisados cuando existan variaciones sensibles del costo de vida (artículo 65, numeral 10).

Asimismo, el artículo 29 del Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (núm. 128) de la OIT, establece que el monto de las pensiones monetarias debe ser revisado en función de las variaciones notables en el costo de vida.

En sentido similar, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), la OIT insta a los Estados miembros a que "la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad" (párr. 8, literal b) y establece que "los niveles de las garantías básicas de seguridad social deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales" (párr. 8, literal c).

En el ámbito de las políticas tendientes a garantizar una pensión mínima acorde con el costo de vida, la Oficina Internacional de Trabajo de la OIT estima necesario establecer dispositivos de sustitución de ingreso inicial en el momento de la jubilación y, seguidamente, garantizar el mantenimiento de ese nivel de ingresos durante toda la vida del jubilado, pues, si la cuantía de las pensiones no se ajusta o no es objeto de indexación, se pondrá en peligro el nivel de vida de los pensionistas[5].

Sin embargo, el estancamiento del monto de la pensión mínima en relación con los reajustes periódicos de la remuneración mínima vital en nuestro país desde el año 2002, evidencia un sistemático incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social, afectando parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, como lo es la pensión mínima vital.

En efecto, mientras que, a inicios del año 2002, se establece un monto de pensión mínima (S/. 415.00) similar al de la remuneración mínima vital (S/.410.00), el único reajuste de la pensión mínima en 22 años, solo ha sido de S/ 85.00, lo que evidencia una situación de desequilibrio y desatención de la población adulta mayor afiliada al Sistema Nacional de Pensiones.

[5] Cfr. OIT. "Informe Mundial sobre la Protección 2017 – 2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible". Ginebra, 2017. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_624890.pdf

2.3. La progresividad del derecho a la pensión mínima como derecho social.

El derecho a la pensión mínima vital es parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, concebida por el artículo 10 de la Constitución como un derecho universal y progresivo para la elevación de la calidad de vida de las personas y la protección de las contingencias. No obstante, esta progresividad implica una obligación de ampliación de cobertura de este derecho fundamental, en consecuencia, la progresividad no puede ser entendida como justificación del incumplimiento de las obligaciones del Estado en la procura de una adecuada protección de los jubilados y pensionistas del país.

Consecuentemente, la progresividad implica que el Estado avance hacia la realización efectiva de los derechos de contenido prestacional, estableciendo metas y mejoras periódicas que expresen, precisamente, el cumplimiento del carácter progresivo del goce efectivo del derecho. En ese sentido, el Comité DESC de Naciones Unidas, ha establecido que:

> (...) Sin embargo, el hecho de que la efectividad a largo tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto [PIDESC] no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria (...). Por otra parte, la frase debe ser leída a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del Pacto, que es establecer claras obligaciones a los Estados parte con respecto a la plena realización de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. (ONU. Comité DESC, Observación General N° 3)

De esta manera, el carácter progresivo del derecho a una pensión mínima, que permita a los pensionistas afrontar las vicisitudes del costo de vida y garantizar una existencia digna, tiene un sentido concreto, pues se trata de una obligación del Estado para mejorar las condiciones del goce de este derecho, superando periódicamente cada nivel previamente alcanzado. El estancamiento del valor de la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones durante dos décadas, no es expresión de progresividad ni gradualidad, sino de incumplimiento sistemático de las obligaciones del Estado de garantizar el goce y ejercicio de este derecho fundamental.

Aun cuando la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política señala que el Estado garantiza el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional; el texto constitucional no autoriza al Estado a la inacción, todo lo contrario, le impone la obligación de garantizar el incremento progresivamente, lo cual incluye que se prevean medidas graduales de financiamiento del reajuste periódico de la pensión mínima.

De ahí que el Tribunal Constitucional haya considerado que el principio de progresividad del gasto "no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues para este Colegiado la progresividad del gasto no está exenta de observar de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas" (Sentencia 2016-2004-AA/TC, fundamento 35; Sentencia 0009-2015-PI/TC, fundamento 117); y que las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales no pueden asumirse como un mero ideal de gestión "pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas". (Sentencia 2016-2004-AA/TC, fundamento 35).

2.4. Fundamentos específicos de la propuesta

a) Pensión mínima equivalente a remuneración mínima vital

El objeto de la iniciativa legislativa es promover la nivelación progresiva de la pensión mínima del Sistema Nacional de Pensiones hasta su equivalencia con la remuneración mínima vital, conforme a lo resuelto por la Sentencia 0009-2015-PI/TC del Tribunal Constitucional, a fin de contribuir a la concreción del derecho a las personas a gozar de una pensión digna acore con el costo de vida y sus necesidades fundamentales. Lo cual está definido claramente en los artículos 1 y 2 de la fórmula legal.

Por esta razón, en el artículo 3 formula que la pensión de jubilación mensual que abona la Oficina de Normalización Previsional – ONP en el Sistema Nacional de Pensiones equivale a una remuneración mínima vital legalmente vigente.

La nivelación de la pensión mínima se sustenta en la necesidad de garantizar la subsistencia digna de los pensionistas adultos mayores. Tal como se ha expuesto, la pensión mínima cumple la misma función que la remuneración mínima vital, es decir, asegurar un mínimo nivel de vida para el trabajador, en este caso, tras el cese de su ciclo laboral, en condición de pensionista.

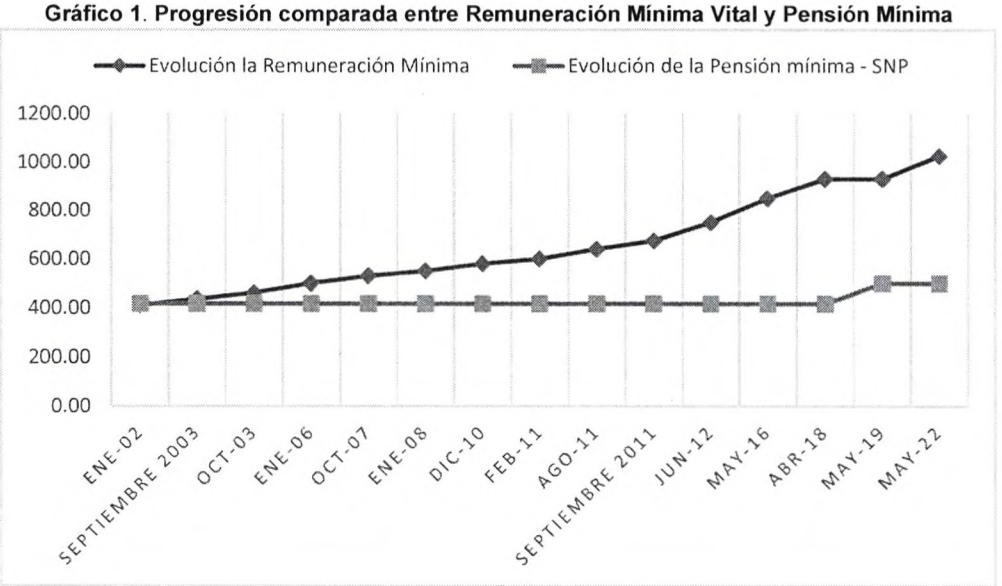
Esta necesaria correlación entre pensión mínima y remuneración mínima ha sido reconocida por Defensoría del Pueblo y la OIT al evaluar el problema de la insuficiencia de las prestaciones económicas de la pensión de jubilación, conforme a lo expuesto en el acápite 2.2.

De otro lado, el Tribunal Constitucional ha establecido que la pensión mínima vital forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión (sentencia 050-200-AI/TC y otros acumulados) y que el incremento de la pensión mínima debe mantener el poder adquisitivo de los pensionistas de tal forma que resulte acorde con el costo de vida y las necesidades de este grupo poblacional (sentencia 0009-2015-PI/TC), en la misma línea de lo recomendado por la OIT respecto a que el ingreso de la seguridad social debe garantizar vivir con dignidad (Recomendación núm. 202).

En ese sentido, el referente de incremento de la pensión mínima debe ser la remuneración mínima, debido a que el salario mínimo o remuneración mínima vital refleja el monto económico irreductible que debe percibir toda persona trabajadora como "medio fundamental para asegurar una vida digna; pues de ello depende el acceso a servicios y satisfactores que contribuyan al disfrute de los derechos humanos consustanciales al bienestar de las personas, tales como la alimentación, la vivienda adecuada con servicios indispensables, la salud, el agua y el saneamiento, por mencionar sólo algunos"[6].

Con la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 27617, publicada el 1 de enero de 2002, se determinó legalmente el valor de la pensión mínima, a fin de encaminar una política de prestaciones suficientes para las personas pensionistas del Régimen 19990. Sin embargo, la inicial similitud de valores entre la pensión mínima (S/415.00) y la remuneración mínima vital (S/.410.00) se desvirtuó. Podemos afirmar que el estancamiento del monto de la pensión mínima configura una situación de regresión, pues se trata de un desfase negativo en relación con el alza del costo de vida. A pesar de haber gozado de diversos ciclos de crecimiento económico, no se reajustó significativamente el monto de la pensión mínima.

Gráfico 1. Progresión comparada entre Remuneración Mínima Vital y Pensión Mínima



[6] Comisión Nacional de Derechos Humanos. Salario mínimo y derechos humanos. México. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Salario-Minimo-DH.pdf

b) Implementación progresiva y gradual

El artículo 4 de la presente iniciativa legislativa, propone una serie de medidas para el incremento progresivo de la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones.

En primer lugar, el numeral 4.1 propone que la Oficina de Normalización Previsional – ONP efectúa la proyección y programación del incremento progresivo de la pensión mínima, hasta su nivelación con la remuneración mínima, en el plazo de tres años. Esta disposición tiene la finalidad de que la ONP, como organismo público de la seguridad previsional, proyecte la ruta de incrementos periódicos de la pensión mínima hasta el cumplimiento del objeto de la norma.

En segundo lugar, el numeral 4.2 propone que el Poder Ejecutivo informe anualmente al Pleno del Congreso de la República sobre el incremento periódico de la pensión mínima de jubilación durante la sustentación del proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público. Este mecanismo permitirá un adecuada seguimiento, fiscalización y colaboración entre poderes públicos para optimizar la política de incremento progresivo de la pensión mínima.

En tercer lugar, el numeral 4.3 propone que la implementación de la presente ley no afectará el gasto público previsto en la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, esto debido, fundamentalmente, a que se prevé que la actual brecha de financiamiento para la nivelación de la pensión mínima podrá ser cubierta con el aporte previsional complementario previsto en el artículo 5.

En cuarto lugar, el numeral 4.4. propone que la pensión mínima se actualice de acuerdo al incremento legal del monto de la remuneración mínima vital, es decir, una vez cumplido el periodo de nivelación progresiva con la remuneración mínima vital vigente, los nuevos reajustes periódicos dependerán del reajuste de la remuneración mínima que prevea el Poder Ejecutivo.

c) Aportación previsional complementaria del empleador

El artículo 5 de la presente iniciativa legislativa, establece el aporte previsional complementario como obligación del empleador en el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones, sin afectar la remuneración del trabajador ni su aporte previsional.

Esta propuesta está alineada con el principio de financiación colectiva de la seguridad previsional, prevista por el Convenio 102 de la OIT (artículo 71), en virtud del cual los aportes o cotizaciones no deben recaer exclusivamente en los trabajadores, teniendo como tope de las cotizaciones de los trabajadores el 50% del total de recursos destinados los recursos destinados a las prestaciones.

Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC) de la OIT, en su examen de aplicación del Convenio 102, respecto al Estado de Perú, ha observado que:

> La Comisión desea recordar una vez más que el artículo 71 del Convenio prevé que el costo de las prestaciones de seguridad social y los gastos de su administración deberán financiarse colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa (párrafo 1), y de manera que el total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no exceda del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos (párrafo 2). ***La Comisión pide al Gobierno que indique el origen de los recursos de cada sistema considerado para cada una de las partes aceptadas del Convenio, precisando en particular cuál es la tasa o el monto de las cantidades descontadas de las ganancias para financiar el sistema, sea por vía de cotizaciones o en forma de impuestos, y cuáles son las cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos.*** (OIT. CEARC. Adopción: 2019. Publicación: 109ª reunión CIT – 2021).

En consecuencia, el financiamiento de las pensiones otorgadas en el Sistema Nacional de Pensiones no puede depender exclusivamente de las cotizaciones de los trabajadores. Sin embargo, con el reajuste estructural del sistema previsional de la década de los 90, el Estado favoreció la eliminación de las cotizaciones del empleador, que habían sido reguladas inicialmente en el Decreto Ley N° 19990, es decir, el Sistema Nacional de Pensiones abandonó la concepción de responsabilidad del financiamiento.

A fin de que el Poder Ejecutivo evalúe y determine las tasas de aportación más adecuadas -conforme a la situación económica del país y la necesidad de fortalecimiento financiero del Sistema Nacional de Pensiones- para cumplir con los incrementos progresivos de la pensión mínima, se propone que esta tasa de aportación se apruebe mediante decreto supremo expedido con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, en un plazo de noventa días calendario. El pago de este aporte previsional complementario se realizará conjuntamente con el pago por concepto de aportación del trabajador, a fin de garantizar la oportunidad del pago, pues el empleador tiene la obligación de retener la cotización del trabajador para cumplir con el aporte a la ONP.

Asimismo, la Tercera Disposición Complementaria Final, propone que la tasa de aportación, en el caso del empleador constituido como microempresa, no será mayor al cincuenta por ciento (50%) de la prevista para la aportación general de los empleadores, lo cual nos permite tener en cuenta la capacidad contributiva de este sector de nuestra economía.

Además, la Cuarta Disposición Complementaria Final establece que la implementación del aporte previsional complementario, en el caso de las entidades públicas, se financia progresivamente con cargo al presupuesto de cada entidad, para lo cual se les autoriza a realizar las modificaciones presupuestales necesarias sin demandar recursos adicionales al tesoro público ni afectar el gasto e inversión destinados a la prestación idónea de los servicios públicos. Se considera que, dentro del plazo de tres años

establecido para la implementación de la ley, las entidades públicas pueden adecuar sus recursos para el cumplimiento de esta obligación previsional. Asimismo, en el marco de la potestad del Poder Ejecutivo de establecer la tasa de aportación, ésta también puede ser progresiva, dentro del plazo previsto para la nivelación de la pensión mínima.

d) Modificación de la Ley N° 27617

Se propone la Disposición Complementaria Modificatoria Única para modificar el artículo 1° de la Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones, a fin de hacer compatible dicha norma con la presente iniciativa legislativa.

Por esta razón, con la modificación del numeral 1.1 del artículo 1, se dispone que el monto de la pensión mínima no podrá ser inferior a una remuneración mínima vital para los pensionistas con veinte años de aportes. Asimismo, se modifica el numeral 1.2 para adicionar el deber del Estado de garantizar una pensión acorde con el costo de vida, como parte de los criterios de reajustes periódicos de la pensión mínima.

Finalmente, mediante la Disposición Complementaria Derogatoria Única, se propone la derogatoria de la Disposición Transitoria Única de la Ley 27617, que reguló el monto de la pensión mínima, pues esta pasará a ser regulada por la nueva ley que se propone en el presente proyecto.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa busca hacer efectivo el derecho fundamental a la pensión, comprendido en el artículo 10 y 11 de la Constitución, por tanto, no colisiona con el ordenamiento jurídico vigente, aún más, contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado respecto al Convenio 102 de la OIT y al cumplimiento del mandato del Tribunal Constitucional sobre el incremento de la pensión mínima (sentencia 0009-2015-PI/TC).

Las disposiciones de la presente iniciativa legislativa están orientadas a promover la nivelación progresiva de la pensión mínima como derecho de los pensionistas en el Sistema Nacional de Pensiones, tal como se ha explicado en la sección 2.4.

De convertirse en ley, la única disposición modificatoria incidirá en la adecuación del artículo 1° de la Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones, conforme al cuadro 2. Asimismo, con la Disposición Complementaria Derogatoria Única, se derogará la Disposición Transitoria Única de la Ley 27617, por carecer de objeto ante la nueva regulación que se propone.

Cuadro 2. Modificación del artículo 1 de la Ley N° 27617

Ley N° 27617	Disposición Complementaria Modificatoria
Artículo 1.- Remuneraciones de referencia, porcentajes de pensiones en el SNP y Pensión Mínima 1.1 A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para efectos de la determinación del monto de la pensión de jubilación normada por los Artículos 41, 44 y 73 del Decreto Ley N° 19990, Ley de creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y por los Artículos 1 y 2 del Decreto Ley N° 25967, mediante decreto supremo expedido con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se podrán modificar los criterios para determinar la remuneración de referencia, así como los porcentajes aplicables para la determinación del monto de la pensión de jubilación. 1.2 La modificación a que se refiere el numeral precedente deberá contar con informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual deberá contener, además, el cálculo y proyección de reajustes periódicos de la pensión mínima en el SNP, con arreglo a las previsiones presupuestarias y a las posibilidades de la economía nacional. (...)	**Artículo 1.- Remuneraciones de referencia, porcentajes de pensiones en el SNP y Pensión Mínima** 1.1 A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para efectos de la determinación del monto de la pensión de jubilación normada por los Artículos 41, 44 y 73 del Decreto Ley N° 19990, Ley de creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y por los Artículos 1 y 2 del Decreto Ley N° 25967, mediante decreto supremo expedido con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se podrán modificar los criterios para determinar la remuneración de referencia, así como los porcentajes aplicables para la determinación del monto de la pensión de jubilación, **el cual no podrá ser inferior a una Remuneración Mínima Vital legalmente vigente.** 1.2 La modificación a que se refiere el numeral precedente deberá contar con informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual deberá contener, además, el cálculo y proyección de reajustes periódicos de la pensión mínima en el SNP, con arreglo a las previsiones presupuestarias, a las posibilidades de la economía nacional **y al deber del Estado de garantizar una pensión acorde con el costo de vida.** (...)

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De convertirse en ley, la presente iniciativa legislativa beneficiará de forma directa y progresiva a aproximadamente 403,737 personas pensionistas por derecho propio en el Sistema Nacional de Pensiones, principalmente, a las que pertenecen al Régimen del Decreto Ley 19990[7], quienes tendrán mejores condiciones previsionales para afrontar el costo de vida y sus necesidades fundamentales, con el aumento de su capacidad adquisitva, en coherencia con su derecho fundamental a la pensión mínima. Se trata de un alto impacto social positivo, sobre todo en la población adulta mayor, considerada un sector vulnerable y que requiere de políticas de protección social acordes con su situación.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Pensiones fortalecerá su sostenibilidad con la creación del aporte complementario, generando una nueva fuente de financiamiento permanente. La cuantificación de este beneficio dependerá de la tasa de aportación que determine el Poder Ejecutivo. De igual modo, el Sistema Nacional de Pensiones fortalecerá

[7] Cfr. Oficina de Normalización Previsional. Boletín Estadístico. 5ta edición, setiembre de 2022.

su institucionalidad al revertirse la situación de incumplimiento del mandato del Tribunal Constitucional (sentencia 0009-2015-PI/TC) sobre la elevación de la pensión mínima vital como contenido esencial del derecho fundamental a la pensión. Se trata de un alto impacto positivo en lo financiero e institucional para el Sistema Nacional de Pensiones. De forma adicional, con el aporte previsional complementario, también se beneficiará el Sistema Privado de Pensiones.

En cuanto a la estimación de costos, debido a que la presente iniciativa promueve la mejora de las prestaciones mínimas de las pensiones por derecho propio en el Sistema Nacional de Pensiones, se ha de tener en cuenta que el costo a financiar se concentra en quienes perciben como mínimo S/.500.00, proveniente de las prestaciones de invalidez, jubilación o vejez.

Por tanto, para una estimación aproximada, tomaremos como referencia la cantidad de pensionistas del Régimen 19990 que perciben como mínimo S/.500.00, según la información estadística de la ONP, puesto que los rangos inferiores provienen, principalmente, de pensiones por derecho derivado u otras regulaciones especiales[8]:

Cuadro 8: Pensionistas y beneficiarios al Régimen 19990 por monto de pensión y sexo
(En números y porcentajes)

Rango de Pensión	Mujer	Hombre	Total	Distribución %
<250	5701	5327	11 028	1.8 %
[250-500>	167 066	36 803	203 869	33 %
[500-750>	116 823	172 358	289 181	46.7 %
[750-893>	9435	20 531	29 966	4.8 %
[893-1000>	17 429	59 263	76 692	12.4 %
>=1000	1902	5996	7898	1.3 %
Total	**318 356**	**300 278**	**618 634**	**100 %**

Fuente: Pago de Prestaciones - Dirección de Prestaciones (ONP).
Elaboración: Estudios Económicos - Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión (ONP).

Con esta información, calculamos los costos requeridos para nivelar la pensión mensual por derecho propio en el Régimen 19990, sobre la base de: i) el promedio simple del monto percibido como pensión mensual en cada rango de percepción, (ii) su diferencia con la remuneración mínima vital, y iii) la cantidad de pensionistas comprendidos en el respectivo rango, los cuales son presentados en el cuadro 3 referido a la estimación de costos:

[8] Cfr. Oficina de Normalización Previsional. Boletín Estadístico. 5ta edición, setiembre de 2022.

Cuadro 3: Estimación de costos

RANGO DE PENSIÓN/MES (Soles)		PROMEDIO (soles)	Diferencia con RMV (S/.1025)	PERSONAS	ESTIMACIÓN (soles)
500	749	624.5	400.5	289181	115 816 990.5
750	892	821	204	29966	6 113 064
893	999	946	79	76692	6 058 668
1000	1025	1012.5	12.5	7898	98 725
				403,737	**128 087 447.5**
				403,737	(14) = **1,793'224,265.0**

De esta manera, el rango de una pensión que oscila entre S/.500.00 a S/.749.00 alberga a 289,181 pensionistas, siendo el grupo más extenso en la distribución poblacional, en este caso, el monto promedio percibido es de S/.624.5 soles, por lo cual, el déficit de cobertura individual en relación con la remuneración mínima vital sería de S/.400.5, mientras que el déficit para todos los pensionistas de dicho rango sería de S/.115'816,990.50 por mes.

En el rango de una pensión que oscila entre S/.750.00 a S/892.00, el promedio simple es 821 soles, por lo que el déficit para cubrir la brecha hacia la remuneración mínima vital sería de S/.204.00 por pensionista, mientras que todo el grupo poblacional comprendido en dicho rango, es decir, 29,966 pensionistas, requeriría de S/.6'113,064.00 adicionales por mes para alcanzar el valor de una remuneración mínima vital.

Asimismo, el rango de una pensión que oscila entre S/.893.00 a S/.999.00, corresponde a un grupo poblacional de 76,692 pensionistas, siendo el monto promedio simple S/.946.00 y el déficit por pensionista S/.79.00 soles, por lo que se requeriría un total de 6'058,668 soles por mes para alcanzar el valor de una remuneración mínima vital.

En el rango final de pensiones superiores a S/.1,000.00 soles se ha calculado el promedio teniendo como extremo máximo el monto de 1,025 soles por ser el valor de una remuneración mínima vital, por lo que el déficit mensual sería de S/.12.5 soles por pensionista, alcanzando un total de S/.98,725 de déficit mensual para alcanzar el valor de una remuneración mínima vital en dicho grupo poblacional conformado por 7898 personas.

En conclusión, se estima un costo global de S/.128'087,447.5 adicionales en el pago mensual de las pensiones por derecho propio en el Régimen 19990 a fin de cubrir la brecha existente para alcanzar la remuneración mínima vital. De lo que resulta un costo anual de **S/. 1,793'224,265**, el cual se ha calculado en razón de 14 pagos previsionales que corresponden a 12 pensiones mensuales ordinarias y las 2 gratificaciones que corresponden al régimen general del Decreto Ley 19990.

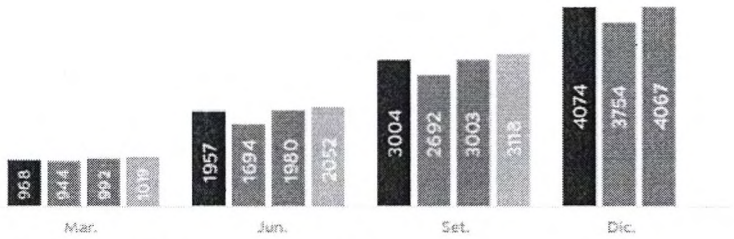
La presente iniciativa legislativa contempla una propuesta de financiamiento coherente con el principio de responsabilidad colectiva o cofinanciamiento, previsto por el Convenio 102 de la OIT, se trata de la incorporación del aporte previsional complementario del empleador.

En este escenario, cabe estimar la tasa razonable de aportación del empleador -la cual sería determinada con precisión por el Poder Ejecutivo vía decreto supremo- para cubrir la brecha existente hacia la nivelación de la pensión mínima con la remuneración mínima vital.

Al respecto, podemos partir del monto de recaudación del Régimen 19990 como referencia. Según la información estadística de la ONP, la recaudación acumulada por aportes de personas afiliadas a dicho régimen durante el año 2021 fue de S/ 4,067'000,000.00[9] (último valor del gráfico), monto bastante cercano a los niveles de recaudación pre-pandemia (año 2019), razón por lo cual podemos afirmar que este monto proviene de los aportes de los trabajadores afiliados, cuyo aporte es equivalente al 13% de su remuneración, según la legislación vigente.

Gráfico 10: Recaudación acumulada del Régimen 19990

(En millones de soles)



Fuente: Gestión de Afiliados - Dirección de Producción (ONP).
Elaboración: Estudios Económicos - Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión (ONP).

De esta forma se deduce que con una posible tasa de aportación del 5.7% como aporte previsional del empleador se alcanzaría a cubrir la brecha existente de S/. 1,793 millones para elevar la pensión mínima al valor de una remuneración mínima vital (RMV):

Recaudación actual	Proyección para nivelación con RMV
S/. 4,067 millones (13% trabajador)	S/. 4,067 millones (13% trabajador)
S/. 00.00 (empleador)	S/. 1,793 millones (5.7%empleador)
Total: S/. 4,067 millones	**Total: S/. 5,860 millones**

Aun habiendo estimado una tasa razonable máxima de aportación del empleador, la presente iniciativa legislativa deja a criterio del Poder Ejecutivo la determinación de dicha tasa en función al plazo de implementación progresiva de tres años, a fin de que pueda aplicar un criterio de gradualidad o realizar los reajustes anuales necesarios. La tasa de aportación también puede resultar menor si el Ejecutivo, en el ámbito de sus atribuciones, diseña nuevas políticas de financiamiento o adopta medidas de incremento parcial dentro del espacio fiscal existente.

[9] Cfr. Oficina de Normalización Previsional. Boletín Estadístico. 5ta edición, setiembre de 2022.

Tal es el caso del incremento de la pensión mínima para el régimen del Decreto Ley 19990 durante el año 2024, anunciado oficialmente por el Poder Ejecutivo[10]. Por el momento, no se puede estimar en cuánto disminuiría el costo de financiamiento del aumento de la pensión mínima con el incremento anunciado por el Gobierno, porque no se ha informado oficialmente a cuánto ascenderá dicho incremento. Al tratarse de una medida gubernamental, se entiende que estará enmarcada dentro del gasto ya previsto para el Sistema Nacional de Pensiones en el Presupuesto Público del Año Fiscal 2024.

En todo caso, con el margen de discrecionalidad que se propone en la presente iniciativa legislativa, el Poder Ejecutivo podrá determinar con precisión la tasa de aportación del empleador y su forma de implementación progresiva.

En cuanto a los costos que demandará al Estado la implementación del aporte previsional complementario, tratándose de las entidades públicas, representan el 26% de la planilla total de trabajadores (según la planilla electrónica del MTPE al 2022). La Cuarta Disposición Complementaria Final de la presente iniciativa considera prevé que su financiamiento progresivo estará a cargo del presupuesto de cada entidad, para lo cual se les autoriza a realizar las modificaciones presupuestales necesarias sin demandar recursos adicionales al tesoro público que no sean previstos por el Poder Ejecutivo. Por estas razones, la presente iniciativa respeta los límites previstos por el artículo 79 de la Constitución respecto a la prohibición de creación legislativa de gasto público, conforme, además, a su desarrollo jurisprudencial en la Sentencia 984/2021 (fundamentos 177 – 179) y la Sentencia 337/2022 (fundamento 179) del Pleno del Tribunal Constitucional.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la Política N° 13 del Acuerdo Nacional[11], en lo relativo al acceso universal a la seguridad social, asimismo, se enmarca dentro de la Política N° 17 del Acuerdo Nacional, mediante la cual el Estado se compromete a fomentar la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso. Además, la presente iniciativa tiene relación con la Política N° 28 del Acuerdo Nacional, particularmente, con el compromiso de establecer garantías para el goce y vigencia de los derechos fundamentales, en este caso se trata del derecho fundamental a la pensión.

En concordancia con estas políticas, la presente iniciativa legislativa se vincula con los siguientes temas de la Agenda Legislativa 2023 – 2024 del Congreso de la República:

Tema 59: Reformas en el Sistema Nacional de Pensiones.
Tema 60: Nuevas propuestas en el Derecho Previsional.
Tema 61: Reformas al D.L. 19990.

---

[10] ONP. "Ejecutivo anunció incremento de pensiones para beneficiarios del DL". Recuperado de https://www.gob.pe/institucion/onp/noticias/824175-ejecutivo-anuncio-incremento-de-pensiones-para-beneficiarios-del-dl-19990
[11] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de https://acuerdonacional.pe/