PL 483

— TRABAJO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 ABR 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:00 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OFICIO Nº 089 -2022 –PR

Lima, 06 de abril de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 27585, Ley de Simplificación Administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley 19990. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente[1]:

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto modificar el artículo 1 de la Ley N° 27585, Ley de Simplificación Administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley N° 19990, en los siguientes términos:

Norma vigente (Ley N° 27585)	**Texto propuesto (Autógrafa de Ley)**
Artículo 1.- Objeto de la ley *La entidad encargada de declarar y otorgar el derecho pensionario en el Régimen del Decreto Ley Nº 19990, que dentro de los 90 (noventa) días calendario contados a partir de la presentación de la solicitud no se ha pronunciado reconociendo o rechazando la solicitud, está obligada a otorgar una pensión provisional, la misma que será equivalente al monto mínimo de pensión establecido para cada prestación, tales como invalidez, jubilación y sobrevivientes.*	***Artículo 1. Objeto de la ley*** *La entidad encargada de declarar y otorgar el derecho pensionario en el Régimen del Decreto Ley 19990, que dentro de los **30 (treinta)** días calendario contados a partir de la presentación de la solicitud no se ha pronunciado reconociendo o rechazando la solicitud, está obligada a otorgar una pensión provisional, equivalente al monto mínimo de pensión establecido para cada prestación, tales como invalidez, jubilación y sobrevivientes.*

Asimismo, la autógrafa de ley dispone que el Poder Ejecutivo realiza las modificaciones reglamentarias que sean necesarias para su adecuación a la modificación propuesta a la Ley N° 27585.

2. Al respecto, se señalar que la propuesta modificatoria busca que al cabo de 30 días calendario de presentada una solicitud de pensión, con o sin pronunciamiento de la Oficina de Normalización Previsional (ONP)[2], se otorgue una pensión provisional, cambiando de esta forma el plazo de 90 días que actualmente recoge la norma; es decir,

1 Sobre la base del Informe N° 0478-2022-EF/53.05.
2 Que según lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 25967, modificado por Ley Nº 26323, y reestructurada por la Ley Nº 28532, es el Organismo Público Técnico Especializado del Sector Economía y Finanzas a cargo de la administración del Decreto Ley Nº 19990 que crea el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y otros encargos previsionales realizados por mandato legal.

la propuesta considera otorgar pensiones provisionales 60 días antes de la regulación actual, sin contar con una evaluación económica sobre su financiamiento.

En ese sentido, la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley acarrearía un impacto económico, ya que esas pensiones son financiadas por el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), que al ser un régimen deficitario deberá solicitar recursos adicionales al Tesoro Público, lo que atenta contra el mandato constitucional que ordena que las modificaciones a los regímenes pensionarios deben regirse por criterios de sostenibilidad financiera[3], y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público[4].

Cabe agregar que la Constitución Política reconoce la distribución del poder, a través de la cual el Estado ejerce sus funciones. Sobre esta base[5], la doctrina reconoce una doble naturaleza al principio de unidad del poder estatal, el cual, por un lado, funge como origen de la autonomía de las entidades del Estado; y, de otro lado, como fundamento de los límites a la actuación de éstos.

3. Sobre ello, el Tribunal Constitucional[6] también ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar.

En ese sentido, las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público fueron explicadas de manera más amplia en los fundamentos 30 y 32 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 0007-2012-PI/TC señalando que:

> *"(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello significa que el Parlamento, motu propio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".*
>
> *Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.*
>
> *En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...).*

---

3 Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.
4 Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
5 Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC Fundamento 36
6 Caso Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba.

32. Por otra parte, incluso si una ley generadora de gasto público es avalada previamente por el Poder Ejecutivo, también resulta inconstitucional si, por vía de tal ley, la habilitación de dicho gasto pretende ser imputada a la ya vigente Ley de Presupuesto, escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos. (...).

En consecuencia, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general, que no podrá ser imputado a una Ley de Presupuesto ya vigente. De lo contrario, las leyes que emita creando gasto público serán inconstitucionales[7].

4. En adición a lo expuesto, se debe tener en cuenta que en el contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID -19, el plazo de 90 días fue reducido a 30 días hábiles mediante el Decreto de Urgencia N° 077-2020[8], pero fue de forma provisional, debido a la situación excepcional causada por la emergencia sanitaria, la cual viene afectando especialmente a los pensionistas y beneficiarios del SNP, y toda vez que la emergencia sanitaria se ha prolongado e incluso aparecido nuevas variantes, dicha medida se ha hecho extensiva para el presente año[9].

   Es así que la Centésima Décima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, extendió para el presente año la excepción contenida en el artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 077-2020, en lo referido al otorgamiento de la pensión provisional, disposición que - luego de las evaluaciones respectivas - fue consensuada por el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, es decir, se aprobó con el consentimiento de ambos poderes del Estado.

5. En tal sentido, como se ha señalado, la propuesta planteada no cuenta con el sustento que le permita ser viable, sobre todo si ya se encuentra regulada y en plena vigencia una medida similar emitida considerando las circunstancias que actualmente vivimos, frente a ello legislar una medida que no es extraordinaria generaría un impacto económico, que como ya se explicó, el Congreso no está facultado a generarlo.

   Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los procedimientos administrativos seguidos ante la ONP, son procedimientos en los que se generan obligaciones de dar de parte del Estado, como lo es el otorgamiento de una prestación económica o pensión de jubilación, incapacidad, viudez, orfandad o ascendencia, en tal sentido se encuentran sujetos a una evaluación previa[10] que permita acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder al pago de las referidas prestaciones económicas, entre los que se encuentra haber efectuado la cantidad de aportes necesarios para acceder al derecho.

6. Dicho lo anterior, si bien el Poder Ejecutivo disminuyó el tiempo para el otorgamiento de una pensión provisional, se debe tener presente que lo hizo como una medida temporal frente a la situación excepcional que vivimos, pues existen dificultades para acreditar y/o fiscalizar los aportes realizados por los afiliados, ya que no es posible acercarse a los

---

7 Expediente Nº 0005- 2015-AI/TC, caso Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba, fundamento 42.

8 Decreto de Urgencia N° 077-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para el otorgamiento y pago de las pensiones a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a los afiliados que se encuentran en situación de riesgo en el marco de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, y dicta otras disposiciones; **norma que estuvo vigente solamente hasta el 31 de marzo de 2021.**

9 A través de la Centésima Décima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022.

10 Numeral 38.1 del artículo 38 del Decreto Supremo N°004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

locales de algunos empleadores, por su limitado aforo y el riesgo de contagio por la pandemia. Sin embargo, dicha medida no puede ser permanente en el tiempo dado que el plazo, de por si no permitiría hacer todas las verificaciones necesarias, y se podría otorgar pensiones a personas que nunca han aportado.

7. Bajo el contexto señalado, podemos indicar que la medida ya vigente considera todos los factores que trae consigo la situación actual, no siendo necesario una regulación paralela y que no va acorde con las medidas que viene dando el Poder Ejecutivo.

   Asimismo, se debe tener presente que, la pensión provisional se mantendrá como tal hasta la emisión de la resolución definitiva, la cual deberá emitirse dentro del término máximo de un año contados a partir del término del estado de emergencia sanitaria, plazo en el cual subsiste la pensión provisional[11].

   Finalmente, considerando que la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley trae consigo una medida que generará gasto y que de implementarse generaría además serias consecuencias al otorgarse en 30 días calendarios pensiones provisionales sin la debida verificación, señalamos que la misma es técnicamente inviable.

   Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

11 Según lo dispuesto en la Centésima Décima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Proyecto de Ley 483/2021-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **abril** del **2022**

Pase a la Comisión de **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27585, LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS SOLICITUDES DE PENSIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES, REGULADO POR EL DECRETO LEY 19990

Artículo único. Modificación del artículo 1 de la Ley 27585, Ley de simplificación administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley 19990

Se modifica el artículo 1 de la Ley 27585, Ley de simplificación administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley 19990, en los siguientes términos:

*"**Artículo 1. Objeto de la ley***

La entidad encargada de declarar y otorgar el derecho pensionario en el Régimen del Decreto Ley 19990, que dentro de los 30 (treinta) días calendario contados a partir de la presentación de la solicitud no se ha pronunciado reconociendo o rechazando la solicitud, está obligada a otorgar una pensión provisional, equivalente al monto mínimo de pensión establecido para cada prestación, tales como invalidez, jubilación y sobrevivientes".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Modificaciones reglamentarias

El Poder Ejecutivo realiza las modificaciones reglamentarias que sean necesarias para la adecuación a la presente ley en el lapso de 60 (sesenta) días calendario.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° A. DAVALA Jefa del Departamento de Secretaría y Agenda

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° J. ANGELES Director General Parlamentario

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° H. ROVRA Z. Oficial Mayor

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciséis días del mes de marzo de dos mil veintidós.

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA