Proyecto de Ley N°...8757/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
29 AGO. 2024
RECIBIDO
4:25pm

PROYECTO DE LEY QUE DISPONE EL CARÁCTER VINCULANTE, EN VIA ADMINISTRATIVA, DE LOS PLENOS JURISDICCIONALES Y ACUERDOS PLENARIOS EN MATERIA LABORAL Y PREVISIONAL APROBADOS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, EN LA RESOLUCION DE SOLICITUDES DE ADULTOS MAYORES

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrantes de Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

LEY QUE DISPONE EL CARÁCTER VINCULANTE, EN VIA ADMINISTRATIVA, DE LOS PLENOS JURISDICCIONALES Y ACUERDOS PLENARIOS EN MATERIA LABORAL Y PREVISIONAL APROBADOS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, EN LA RESOLUCION DE SOLICITUDES DE ADULTOS MAYORES

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

El objeto de la presente iniciativa es disponer el carácter vinculante, en vía administrativa, de los plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios en materia laboral y previsional aprobados por la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de reconocer oportunamente los derechos laborales y previsionales de los adultos mayores, así como, reducir la carga procesal del Poder Judicial.

Artículo 2. Responsabilidad del titular de la entidad de la administración pública

La aplicación de los plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios aprobados por la Corte Suprema de Justicia en materia laboral y previsional son de aplicación obligatoria por parte de todas las entidades de la administración pública en la resolución de casos en vía

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Grau N°439 – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

administrativa, formulados por adultos mayores bajo los alcances del Decreto Ley 19990 y Decreto Ley 20530, bajo responsabilidad del titular de la misma.

Artículo 3. Facultad de allanamiento y desistimiento en materia previsional o laboral del régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 19990 y 20530

Para efectos de la aplicación de la presente ley, el procurador público, sin necesidad de autorización previa del titular de la entidad, en el plazo de 15 días hábiles contados a partir de la publicación del reglamento de la presente ley, dispondrá bajo responsabilidad funcional el allanamiento o desistimiento, según sea el caso, en todos aquellos procesos judiciales incoados por adultos mayores en contra la administración pública, en los cuáles la pretensión de la demanda ha sido materia de pronunciamiento a través de plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios aprobados por la Corte Suprema de Justicia en materia laboral y previsional.

Artículo 4. Financiamiento y forma de pago

Se autoriza a las entidades públicas a ejecutar los pagos que se generen a consecuencia de la aplicación de la presente ley, de manera prorrateada, en un plazo máximo de cinco años, con cargo a los saldos disponibles según las proyecciones de cierre de cada año fiscal, y, a los recursos presupuestales asignados por la Ley de Presupuesto del Sector Público anual.

DISPOSICIÓN FINAL COMPLEMENTARIA

Única. Vigencia y reglamentación

La presente Ley rige a partir del día siguiente de su publicación.

La Presidencia del Consejo de Ministros reglamenta la presente ley, sin desnaturalizarla en el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la publicación de la presente norma, bajo responsabilidad.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/08/2024 16:07:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 12:29:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/08/2024 10:42:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/08/2024 10:12:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/08/2024 14:28:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/08/2024 09:53:44-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/08/2024 09:53:55-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN

1. **Antecedentes**

Desde el año 2018, los pensionistas de los regímenes públicos de pensiones normados por los Decretos Leyes 19990 y 20530, iniciaron una serie de reclamaciones ante el Poder Ejecutivo para lograr que este poder presente al Congreso de la República para su aprobación, un proyecto de Ley que permita la desjudicialización de las demandas a través del allanamiento judicial, en base a las sentencias judiciales que de manera reiterativa en los procesos de casaciones o acuerdos de Sala Plena Civil de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial, habían adoptado, creando jurisprudencia o precedente judicial.

Estas reclamaciones, dieron origen a la Ley 30917, de fecha 09 de abril de 2019, la misma que tenía como objeto, facultar a la Oficina de Normalización Previsional — ONP a conciliar, desistirse, transigir o allanarse, en los procesos judiciales en materia previsional del régimen del Decreto Ley 19990, fijando además criterios de allanamiento judicial.

Sin embargo, la norma ut supra no consideró de manera precisa a miles de pensionistas adscritos al régimen del Decreto Ley 20530, quienes mantenían con la administración pública procesos judiciales de larga data que pretendían que se les reconozcan derechos que, en la vía administrativa habían sido denegados a pesar de existir abundante jurisprudencia a su favor emitida por la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial.

De la revisión de la Ley 30917[1], se identifica que la Segunda Disposición Complementaria y Final hace mención al régimen dejado de lado indicando que: *"El reglamento establecerá los criterios para el allanamiento, la conciliación el*

[1] https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/30927-TXM.pdf

desistimiento o la transacción en los procesos Judiciales que resulten aplicables a los pensionistas del régimen del Decreto Ley 20530".

Si tenemos en cuenta que dicha Ley fue promulgada el 09 de abril de 2019 en el Diario Oficial El Peruano; y a la fecha no existe reglamentación alguna, se puede evidenciar la desidia del Estado para con los pensionistas, quienes en su momento fueron servidores públicos que aportaron al desarrollo económico del país.

Así pues, la sucesión de gobiernos desde ese entonces no ha hecho el mínimo esfuerzo por regular y solucionar una problemática social latente, dejando en el olvido una vez más a un sector desprotegido en nuestra sociedad, lo que denota una gran insensibilidad e indiferencia con los pensionistas del sector público.

Hay que precisar que, a la fecha, la Ley 30917 ha permitido que la ONP reconozca los derechos de aproximadamente 15 mil pensionistas del régimen del Decreto Ley 19990 a través de los mecanismos regulados, cosa que no ha sucedido con los pensionistas del régimen del Decreto Ley 20530, así como, los pensionistas de otras entidades públicas.

De otro lado, se promulgó en el año 2022, la Ley 31495 - Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.

La norma ut supra, reconoce el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su remuneración total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Grau N°439 – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

En ese sentido, identificamos normas que benefician a grandes grupos sociales, pero que dejan fuera a otros como: el sector agricultura, salud, cultura, entre otros que deben culminar un proceso judicial de larga data para que se vean reconocidos sus derechos laborales y previsionales, lo cual implica de cierto modo la vulneración de sus derechos laborales y previsionales.

2. **La vía administrativa y la inaplicación de los plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios aprobados por unanimidad por la Corte Suprema de Justicia en materia laboral y previsional**

La vía administrativa es un procedimiento mediante el cual se tramitan y resuelven asuntos dentro de la administración pública, a través del cual los ciudadanos pueden presentar solicitudes, quejas, reclamaciones o recursos frente a decisiones o actos de la administración pública, con la finalidad que ésta los resuelva.

En ese sentido, la Ley 27444[2], Ley del Procedimiento Administrativo General, es aquella norma *"que regula los procedimientos de naturaleza administrativa que siguen los administrados ante las entidades de la Administración Pública. Asimismo, consagra y define legalmente una serie de principios que sustentan el desarrollo de los procedimientos administrativos"*.

Cabe precisar que, para la resolución de solicitudes, quejas, reclamaciones o recursos formulados por cualquier ciudadano para hacer valer sus derechos ante la administración pública, muchas veces el servidor público encargado fundamenta su decisión en una interpretación contraria al espíritu de la norma, conllevando a que en muchos casos el interesado tenga que recurrir posteriormente a la instancia judicial, a fin de que en el proceso judicial que demora más de tres años, el juez con adecuado criterio jurídico da la razón al demandante y ordena a la administración pública que ejecute la decisión judicial.

[2] https://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/TUO_27444-PROCED_ADMINISTRA-Final.pdf

De allí que, resulta ininteligible, como los funcionarios encargados de resolver las solicitudes relacionadas con derechos laborales y previsionales no hacen una correcta interpretación de la norma jurídica, ni tienen en consideración aquellos plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios aprobados por unanimidad por la Corte Suprema de Justicia en materia laboral y previsional, y por el contrario siguen resolviendo de manera robótica y sin criterio lógico – jurídico; solo con la intención de retardar la resolución del conflicto, pues a la postre el Poder Judicial le da la razón a los demandantes.

Esta situación resulta especialmente agravante cuando los ciudadanos que solicitan ante la administración pública que se les reconozcan derechos laborales y previsionales, son adultos mayores, quienes se encuentran en una situación vulnerable, y tienen que esperar un largo proceso, entre la vía administrativa y judicial, para el reconocimiento de derechos laborales y previsionales y posteriormente la ejecución de los mismos por parte de la entidad pública, que suma entre tres (4) a ocho (8) años.

No hay que perder de vista que, los derechos previsionales son objeto de protección especial, pues están referidos a personas de avanzada edad considerados un sector vulnerable de la sociedad peruana. De allí que, la Constitución Política del Perú, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y últimamente en la Convención Interamericana sabre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, entre otros instrumentos normativos promuevan normas para su reconocimiento, situación que no sucede en la realidad.

En esa línea hay que recordar que se encuentra vigente desde el año 2006, la Ley 28803[3] – Ley de las personas adultas mayores, que tenía por objeto, para un marco normativo que garantice los mecanismos legales para el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución Política y los Tratados Internaciones

[3] https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/diapam/Ley_28803_Ley_del_Adulto_Mayor.pdf

vigentes de las Personas Adultas Mayores para mejorar su calidad de vida y que se integren plenamente al desarrollo social, económico, político y cultural, contribuyendo al respeto de su dignidad, y; que en su artículo 6 prescribe como deber: *"El estado establece, promueve y ejecuta medidas administrativas, legislativas y jurisdiccionales que sean necesarias para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores. Toda persona adulta mayor tiene derecho a la protección efectiva del Estado para el ejercicio o defensa de sus derechos".*

La vigencia de la norma ut supra, concuerda con la finalidad de la norma presente iniciativa, cual es, reconocer oportunamente los derechos laborales y previsionales de los adultos mayores, quienes se encuentran en un estado de desprotección constante.

3. La sobrecarga procesal judicial

De acuerdo a estadísticas públicas, cada año, cerca de 200,000 expedientes incrementan la carga procesal existente en el Poder Judicial. Según estas cifras la cantidad de procesos judiciales que se inician todos los años en el Poder Judicial sobrepasa la capacidad de respuesta de este poder del Estado.

En ese sentido, el autor Hernández[4], indica que: *"La carga procesal de un año determinado está definida como la suma de dos variables: los expedientes ingresados más los expedientes que ingresaron en años anteriores pero que aún no han finalizado. La carga procesal representa el volumen total de casos o la carga de trabajo total de cada juez. La producción judicial o la descarga la representan los casos que reciben el pronunciamiento final de un juez".*

En ese sentido, el presidente del Poder Judicial, Javier Arévalo Vela, al inaugurar el año judicial 2024, atinadamente sobre el tema, señaló: *"La ejecución de los*

[4] file:// Texto%20del%20art%C3%ADculo-11754-2-10-20170306.pdf

procesos es una necesidad (...) Sin embargo, señora presidenta, la descarga procesal tiene un gran enemigo, el propio Estado. Tenemos causas del Estado en que el Estado litiga de una manera realmente increíble para no reconocer derechos, sobre todo laborales y previsionales y los dilatan. La cantidad de procesos pertenecen al Estado, la pregunta es ¿Por qué esta política? yo no entiendo, si ya se derrotó, si ya se sabe cuál es resultado, incluso se llega, ante un caso que ha sido agotado en el Poder Judicial, a interponer recursos ante el Tribunal Constitucional, y siguen y siguen, porque estos recursos extraordinarios también son conocidos por el Poder Judicial, antes de llegar al Tribunal Constitucional. Realmente le pido (dirigiéndose a la presidente de la República) que se revise, no puede ser que estamos enfrascados en juicios innecesarios, algunos son casos de entidades públicas contra entidades públicas, esto es lo más increíble".

La iniciativa legislativa, procura poner fin a tanta arbitrariedad en la dilación innecesaria de los procedimientos administrativos, haciendo prevalecer lo que dispone la Constitución Política en su artículo 1, que, la persona humana y el respeto por su dignidad, son el fin supremo de la sociedad y del Estado; así, como; el principio de predictibilidad y las fuentes del procedimiento administrativo que garantiza la Ley 27444, estableciendo que los acuerdos de la Corte Suprema de la República aprobados por unanimidad sean vinculantes en el ámbito administrativo en todas las entidades públicas, en casos relacionados con adultos mayores.

Precisamente, la iniciativa legislativa busca que aquel adulto mayor ya no tenga que esperar más de cinco años para ver materializados sus derechos, sobre todo si estos ya han sido interpretados y aprobados por mayoría mediante plenos jurisdiccionales o acuerdos plenarios emitidos por la Corte Suprema de la República.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional y legal, pues pretende materializar el derecho a la dignidad humana, el cual ha sido reconocido

como una aspiración constitucional en nuestra Carta Magna, y, que a decir de Spaemann citado por Landa[5], "*es una concepción del hombre en tanto persona, en la cual se corporeizan los más altos valores espirituales y costumbres éticas, individuales y comunitarias constituyendo un principio y un límite de la actuación de todas las personas, la sociedad y del Estado*".

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa se resume el costo beneficio en el siguiente cuadro:

Beneficios	Costos
- *Materializa el derecho fundamental a la dignidad del ser humano.* - *Promueve mecanismos para evitar la sobrecarga procesal en el Poder Judicial.* - *Reconoce el carácter vinculante, en vía administrativa, de los plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios en materia laboral y previsional aprobados por la Corte Suprema de Justicia, dotando de predictibilidad los procesos administrativos.* - *Cumple con la finalidad de la Ley 28803.*	- *No genera costos económicos. Por el contrario, reduce los gastos del Estado en asesoría y consultoría relacionada con procesos judiciales.*

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes políticas de Estado:

- Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte (Política 12).
- Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).

[5] https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15957/16381