



COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Dictamen 08-2021-2022-CISPD-CR

Señora Presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el proyecto de Ley 1250/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Avanza País - Partido de Integración Social, a iniciativa de la congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros, que propone la Ley que modifica los artículos 54, 57 y 59 del Decreto Ley 19990.

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en su Quinta sesión extraordinaria, celebrada de manera virtual el 12 de abril de 2022, debatió y acordó, con el voto unánime de los presentes, el presente dictamen que propone la **INHIBICIÓN** en el conocimiento de la iniciativa legislativa, por carecer de competencia. Votaron a favor los señores congresistas Ciccía Vásquez, Infantes Castañeda, Julón Irigoín, Paredes Castro, Ramírez García, Taipe Coronado, Yarrow Lumbreras y Reyes Cam.

Se deja constancia de las licencias presentadas por las congresistas Portero López, Limachi Quispe y Olivos Martínez, y de que en la sesión se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

El proyecto de ley ingresó a la Comisión el 8 de febrero de 2022, siendo decretado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como comisión principal¹, y a esta comisión, en condición de segunda comisión dictaminadora.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

¹ En virtud de lo señalado en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, "(...) En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición".

Cabe precisar que el proyecto de ley cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. El proyecto de ley guarda vinculación, entre otras, con la Décimo Tercera Políticas de Estado: Acceso Universal a la Seguridad Social.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y PROBLEMAS QUE PRETENDE RESOLVER

La fórmula legal del proyecto consta de dos artículos que proponen lo siguiente:

- **Artículo 1. Objeto de la ley**
- **Artículo 2. Modificación de los artículos 54, 57 y 59 del Decreto Ley 19990**

La propuesta plantea los siguientes cambios en el Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social:

Decreto Ley 19990	Proyecto de ley
CAPÍTULO III	CAPÍTULO III
PENSIONES DE SOBREVIVIENTES	PENSIONES DE SOBREVIVIENTES
[...]	[...]
SECCIÓN I	SECCIÓN I
PENSIÓN DE VIUDEZ	PENSIÓN DE VIUDEZ
[...]	[...]
Artículo 54.- El monto máximo de la pensión (de viudez u orfandad) es igual al cincuenta por ciento de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante.	Artículo 54.- El monto máximo de la pensión (de viudez u orfandad) es igual al cincuenta por ciento de la pensión de invalidez o jubilación que debía haber percibido o hubiera tenido derecho a percibir el causante, como resultado del cálculo pensionario conforme lo establece el Decreto Ley 25967, en su Artículo 1 y 2, teniendo como tope la pensión máxima vigente.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAIDO EN EL PROYECTO DE
LEY 1250/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA
LOS ARTÍCULOS 54, 57 Y 59 DEL DECRETO LEY 19990.

Decreto Ley 19990	Proyecto de ley
SECCIÓN II PENSIÓN DE ORFANDAD [...] Artículo 57.- En caso de huérfanos de padre y madre, la pensión máxima es equivalente al cuarenta por ciento. Si el padre y la madre hubieren sido asegurados o pensionistas, la pensión se calculará sobre la base de la pensión más elevada. En su caso, los huérfanos a que se refiere el inciso b) del artículo anterior tendrán derecho a la bonificación señalada en el artículo 30.	SECCIÓN II PENSIÓN DE ORFANDAD [...] Artículo 57. - El monto máximo de la pensión de orfandad de cada hijo es igual al veinte por ciento de la pensión de invalidez o jubilación que debía haber percibido o hubiera tenido derecho a percibir el causante, como resultado del cálculo pensionario conforme lo establece el Decreto Ley 25967, en su Artículo 1 y 2, teniendo como tope la pensión máxima vigente. En caso de huérfanos de padre y madre, la pensión máxima es equivalente al 40 por ciento. Si el padre y madre hubieran sido asegurados o pensionistas la pensión se calculará sobre la base de la pensión más elevada.
SECCIÓN III PENSIÓN DE ASCENDIENTES Artículo 59.- El monto máximo de la pensión de ascendientes será, para cada uno de ellos, igual al veinte por ciento de la pensión que percibía o hubiera podido percibir el causante.	SECCIÓN III PENSIÓN DE ASCENDIENTES Artículo 59. - El monto máximo de la pensión de ascendiente será, para cada uno de ellos, igual al veinte por ciento de la pensión que debía haber percibido o hubiera tenido derecho a percibir el causante, como resultado del cálculo pensionario conforme lo establece el Decreto Ley 25967, en su Artículo 1 y 2, teniendo como tope la pensión máxima vigente.

Según lo señalado en la exposición de motivos, el proyecto busca atender la situación de todos los viudos, huérfanos y ascendientes de los peruanos que aportaron durante muchos años con su esfuerzo laboral en las diversas actividades de la economía nacional, que reciben pensiones inferiores a S/. 500.00, sobre todo, dadas las actuales circunstancias por la pandemia del COVID 19.

III. OPINIONES E INFORMACIÓN

3.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

N.º	Institución	N.º de oficio	Fecha
1	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	315-CISPD/2021-2022-CR	14.02.2022
2	Oficina de Normalización Previsional	316-CISPD/2021-2022-CR	14.02.2022
3	Ministerio de Economía y Finanzas	317-CISPD/2021-2022-CR	14.02.2022

3.2 Opiniones recibidas

3.2.1 Ministerio de Economía y Finanzas:

A través del 332-2022-EF/10.01, del 30 de marzo de 2022, el Ministerio emite opinión técnica, la que, entre otras razones de índole económico y previsional, señala:

- El proyecto de ley no cuenta con el 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.
- Cualquier modificación al régimen del Decreto Ley N° 19990 debe conformarse al mandato de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley N° 28389, que señala 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."
- Constituye una iniciativa de gasto congresal, por lo que se estaría vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)"

3.2.2 Opiniones ciudadanas

A la fecha no se ha recibido ninguna opinión ni registrado opiniones ciudadanas en el Foro Legislativo Virtual del Congreso de la República.

I. MARCO LEGAL

- Reglamento del Congreso de la República
- Constitución Política del Estado.
- Decreto Ley 19990. Decreto Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

A. Disposiciones del Reglamento del Congreso de la República (RCR) vinculadas con la competencia de las comisiones

El artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República establece que las comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya **función principal** es el **seguimiento y fiscalización** del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, **de los sectores que componen la Administración Pública**. Asimismo, les compete el **estudio y dictamen de los proyectos de ley** y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento **de acuerdo con su especialidad o la materia**.

La norma señalada agrega que en la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y **especialidad en la materia**.

El artículo 35 reglamentario añade que las comisiones ordinarias se encargan del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización, **teniendo en cuenta la estructura del Estado**. Agrega que, mínimamente se conforman 24 comisiones ordinarias, entre otras, la de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y la de Trabajo y Seguridad Social.

Cabe precisar que en el ejercicio de la función legislativa y en el ámbito de sus competencias temáticas, las comisiones aprueban dictámenes que pueden concluir, conforme establece el artículo 70 del RCR en la recomendación de i) aprobación de la proposición en sus términos; ii) aprobación de la proposición con modificaciones (texto sustitutorio) o iii) **no aprobación** de la proposición y su envío al archivo o en la **inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición**.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 77 del RCR el envío de las iniciativas para estudio se realiza a una o máximo a dos comisiones, aplicando el criterio de especialización. En el decreto de envío el orden en que aparezcan determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición. Así, en el caso que se analiza, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social tiene la condición de comisión principal.

B. Competencia de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y prioridades para el presente período anual de sesiones

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad tiene a su cargo, en lo que corresponde a la función legislativa, el estudio y dictamen de las iniciativas legislativas acerca de las personas con discapacidad y respecto de los temas de inclusión social.

La materia de la iniciativa bajo estudio, conforme se desprende de su lectura, no se vincula con la temática sobre discapacidad, refiriéndose específicamente a temas de seguridad social, por cuanto plantea modificaciones en el Decreto Ley 19990, referidas al cálculo de la pensión en diversos supuestos.

Cabe recordar, a fin de delimitar la materia de competencia de la comisión, lo que sobre **inclusión social** señala el ministerio del sector competente. Conforme a la información publicada en el portal oficial del MIDIS, el ministerio se encarga de mejorar "la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, **promoviendo el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades**. Se ocupa también de garantizar que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada **para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y de acceso a las oportunidades que permite el crecimiento económico**.

Como puede apreciarse, **el sector Desarrollo e Inclusión Social no es competente para atender los temas pensionarios o de seguridad social**, propios del sector Trabajo y Promoción del Empleo, y específicamente a cargo del viceministerio de Trabajo², sector competente en dicha materia.

Complementariamente, corresponde señalar que mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR se aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, instrumento que, de conformidad con el artículo 29 del Reglamento del Congreso, determina los temas prioritarios tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso.

Dicho instrumento considera prioritario, dentro de la Política de Estado 13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, el debate y aprobación de reforma de las leyes que regulan los regímenes de pensiones. La propia agenda considera, por otro lado, dentro de la política de Estado 11. PROMOCION DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, los proyectos de leyes para atender los problemas de las personas con discapacidad. Conforme puede apreciarse, ambos temas obedecen a ejes temáticos diferentes y así lo entiende también la propia agenda legislativa.

Asimismo, y en la misma línea, el Plan de Trabajo de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, para este período anual de sesiones establece, entre otros objetivos del trabajo parlamentario de sus miembros, concretar mejoras y reformas en la legislación, orientadas al fortalecimiento de aspectos en el ámbito de la inclusión social y de las personas con discapacidad,

² Conforme a lo señalado en el portal www.gob.pe: El Despacho Viceministerial de Trabajo está a cargo del (de la) Viceministro(a) de Trabajo, quien es la autoridad inmediata al(la) Ministro(a) de Trabajo y Promoción del Empleo en asuntos de trabajo, que incluye, entre otros, materias socio-laborales; derechos fundamentales en el ámbito laboral; relaciones de trabajo; seguridad y salud en el trabajo; **seguridad social** e inspección del trabajo y migración laboral. En: <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/organizacion>

para la reducción de las brechas de desigualdad que afectan el desarrollo integral de las personas, y puntualmente propuestas de mejoras legales en materia de derechos de las personas con discapacidad, protección de los adultos mayores, personas con habilidades especiales, entre otros sectores, en lo que corresponda a las competencias de la Comisión.

C. Revisión de antecedentes legislativos

De la revisión de los antecedentes legislativos tenemos que durante el Período Parlamentario 2016-2021 se presentó un proyecto de ley de similar contenido al que se analiza. En efecto, mediante proyecto de ley 5897/2020-CR, el ex congresista Carlos Mesía Ramírez planteó la modificación de los artículos **54 y 57 del Decreto Ley 19990**. Dicha iniciativa fue decretada únicamente a la comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, en el presente periodo parlamentario se han presentado ocho proyectos de ley que plantean modificaciones al Decreto Ley 19990, **todos los cuales han sido derivados consistentemente, a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social**, y solo el **1250/2021-CR** ha sido remitido también a esta comisión, conforme se aprecia a continuación:

N°	Proyecto de ley	Congresista proponente	Derivado a:
1	263/2021-CR: PROPONE RECONOCER EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD A LOS AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE 65 AÑOS QUE ACREDITEN APORTES ENTRE CINCO A DIEZ AÑOS A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL, SIEMPRE QUE NO HAYAN ACCEDIDO A UNA PENSIÓN REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.	Burgos Oliveros	Trabajo y Seguridad Social
2	483/2021-CR: PROPONE MODIFICAR LA LEY 27585 LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS SOLICITUDES DE PENSIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES REGULADO POR EL DECRETO LEY 19990.	Luna Gálvez	Trabajo y Seguridad Social.
3	625/2021-CR: PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULOS 54 DEL DECRETO LEY 19990, DECRETO LEY QUE CREA EL SISTEMA	Cutipa Ccama	Trabajo y Seguridad Social.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAIDO EN EL PROYECTO DE
LEY 1250/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA
LOS ARTÍCULOS 54, 57 Y 59 DEL DECRETO LEY 19990.

N°	Proyecto de ley	Congresista proponente	Derivado a:
	NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.		
4	935/2021-CR: PROPONE DECLARAR DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL INCREMENTO PROGRESIVO DE LA PENSIÓN MÍNIMA DE JUBILACIÓN DE LOS PENSIONISTAS DEL RÉGIMEN DEL DECRETO LEY 19990 Y DECRETO 20530, HASTA ALCANZAR UNA REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL	Burgos Oliveros	Trabajo y Seguridad Social.
5	936/2021-CR: PROPONE APLICAR EL DERECHO DE IGUALDAD EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY N°19990.	Burgos Oliveros	Trabajo y Seguridad Social.
6	938/2021-CR: PROPONE ESTABLECER LA PERCEPCIÓN INDEPENDIENTE DE LAS PENSIONES EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DEL DECRETO LEY 19990	Cruz Mamani	- Presupuesto y Cuenta General de la República. - Trabajo y Seguridad Social.
7	1113/2021-CR: PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 70° DEL DECRETO LEY N° 19990, REFERIDO AL RECONOCIMIENTO DE OFICIO DE LOS APORTES HASTA JULIO DE 1999 A CARGO DE LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (ONP).	Cruz Mamani	- Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. - Trabajo y Seguridad Social.
8	1250/2021-CR: PROPONE MODIFICAR LOS ARTÍCULOS 54, 57, Y 59 DEL DECRETO LEY 19990.	Burgos Oliveros	- Trabajo y Seguridad Social. - Inclusión Social y Personas con Discapacidad

A mayor abundamiento, en el caso de los proyectos de ley 625/2021-CR y 1250/2021-CR, este último, materia de dictamen, plantean la misma modificación, habiéndose remitido el primero de los mencionados únicamente a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

D. Consideraciones adicionales

a) Sobre las modificaciones en los regímenes de pensiones:

Sin entrar a analizar el fondo del asunto, pero a efectos de evidenciar la necesidad de que la comisión competente se pronuncie sobre la iniciativa, corresponde señalar que la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú establece 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**.

Sobre la sostenibilidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que alude a la "viabilidad financiera en el largo plazo de las medidas de asignación de recursos, es decir, a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gasto presentes y futuros. La Constitución prevé que, tratándose de la introducción de modificaciones a los regímenes pensionarios, resulta necesario que se rijan por el criterio de sostenibilidad financiera"³. El propio tribunal señala también que debe considerarse dentro del concepto de sostenibilidad la **naturaleza de sistema de reparto del SNP**, y su característica de la **solidaridad intergeneracional**.

Conforme se desprende de lo mencionado, la materia contenida en la iniciativa corresponde al ámbito de competencias de otra u otras comisiones, ajenas a la nuestra, las mismas que por el principio de especialización en su conformación y actuación deben someter el proyecto al estudio correspondiente.

b) Estudio en la comisión principal

A la fecha de elaboración del presente dictamen el proyecto de ley no ha sido aún dictaminado por la comisión principal, resultando conveniente que la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad se inhiba del dictamen, a fin de facilitar la celeridad del debate en el Pleno del Congreso, una vez dictaminado por la comisión competente.

V. CONCLUSIÓN

Atendiendo a las razones expuestas, y considerando además la necesidad de atender a los principios de economía procesal y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, se pronuncia por la **INHIBICIÓN** para dictaminar el

³ Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC. Tomado de la opinión remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAIDO EN EL PROYECTO DE
LEY 1250/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA
LOS ARTÍCULOS 54, 57 Y 59 DEL DECRETO LEY 19990.

proyecto de Ley 1250/2021-CR, por no tener competencia en la materia de dicha
iniciativa legislativa.

Se deja constancia que la presente inhibición no supone calificación o evaluación
sobre la pertinencia de la aprobación o el archivo del citado proyecto de Ley.

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma de sesiones virtuales.

Lima, 13 de abril de 2022.



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/05/2022 16:00:43-0500



Abel Augusto Reyes Cam
Presidenta

Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Tania FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/05/2022 17:10:53-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/05/2022 17:48:25-0500



Firmado digitalmente por:
CIC CIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2022 11:42:17-0500



Firmado digitalmente por:
REYES CAM Abel Augusto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2022 09:57:57-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2022 13:25:40-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2022 17:55:10-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/05/2022 16:00:24-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2022 12:27:14-0500