



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2021-2022



Señora Presidenta:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley N° 487/2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Sigrid Bazán Narro, a iniciativa de la congresista Sigrid Bazán Narro, que establece normas para la jubilación de los trabajadores de construcción civil.

La CTSS, en su Décimo Sexta Sesión Ordinaria del 26 de abril de 2022, acordó por **UNANIMIDAD** la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto 487/2021-CR, con **TEXTO SUSTITUTORIO** y con el voto favorable de los congresistas Isabel Cortez Aguirre, Juan Burgos Oliveros, Jorge Coayla Juárez, José Cueto Aservi, Jorge Marticorena Mendoza, Juan Carlos Mori Celis, Bernardo Quito Sarmiento, César Revilla Villanueva, Alex Paredes Gonzales¹, María Córdova Lobatón² y Tania Ramírez García. Asimismo, en la misma sesión, se aprobó por **UNANIMIDAD** la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley N° 487/2021-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 19 de octubre de 2021 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 21 de octubre de 2021 como primera comisión dictaminadora y como segunda comisión dictaminadora a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

La CTSS revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad de los proyectos de ley en mención que, al ser calificados positivamente, fueron admitidos por esta comisión para su estudio y dictamen.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa legislativa toma como base las siguientes propuestas legislativas:

- Proyecto de ley N° 4119/2018-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Nuevo Perú, por iniciativa de la ex congresista Indira Isabel Huilca Flores, que propone la Ley que establece los requisitos de pensiones de jubilación para los trabajadores del régimen laboral especial de construcción civil en el sistema nacional de pensiones.
- Proyecto de ley N° 455312018-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Frente

¹ El congresista accesorio Paredes Gonzales participó en reemplazo de la congresista María Agüero Gutiérrez.

² La congresista accesorio Córdova Lobatón participó en reemplazo de la congresista Adriana Tudela Gutiérrez.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

Amplio por Justicia, Vida y Libertad, por iniciativa del ex congresista Justiniano Rómulo Apaza Ordoñez, que propone la Ley que precisa el régimen de jubilación de los trabajadores de construcción civil.

- Proyecto de ley N° 7442/2020-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP, por iniciativa de la ex congresista María Teresa Céspedes Cárdenas, que propone la Ley que establece un régimen especial previsional para los trabajadores de construcción civil.

A su vez, dichas propuestas de ley han sido recogidas en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de mayo de 2021, recaído en los Proyectos de Ley 4119/2018-CR, 4553/2018-CR y 7442/2020-CR que, con un texto sustitutorio, propone la Ley que establece normas para la jubilación de los trabajadores de construcción civil.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 487/2021-CR** se compone de cuatro artículos y una disposición complementaria final, donde se señalan lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer los requisitos para acceder a una pensión de jubilación por parte de los trabajadores del régimen especial de construcción civil.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad permitir a los trabajadores de construcción civil el acceso a una pensión de jubilación, considerando la naturaleza de su actividad, calificada como de alto riesgo, y la eventualidad de sus labores.

Artículo 3. De los requisitos

Para acceder a una pensión de jubilación los trabajadores de construcción civil deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.
- b) Acreditar ciento ochenta (180) meses de prestación de servicios con aportes a un sistema de pensiones, de los cuales, al menos setenta y dos (72) meses han sido prestados en la actividad de construcción civil.

Artículo 4. Sobre el monto de la pensión de jubilación

4.1. Para efectos del cálculo del monto pensionario de jubilación se consideran las sesenta (60) últimas remuneraciones o ingresos asegurables percibidos. El monto de la pensión de jubilación es calculado según el régimen previsional que corresponda.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

4.2. Los trabajadores perciben todos los beneficios que correspondan a cada régimen previsional, sea público o privado.

4.3 No resulta aplicable a los trabajadores pertenecientes al Sistema Nacional de Pensiones la reducción de la pensión a que se refiere el artículo 44 del Decreto Ley No 19990.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba las disposiciones reglamentarias para la implementación de la presente ley, dentro de un plazo de sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día siguiente a su entrada en vigencia."

IV. MARCO NORMATIVO

4.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Ley 19990, Ley de Creación del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social de Salud.
- Decreto Ley N° 25967.
- Ley N° 27252, Ley que establece el derecho de jubilación anticipada para trabajadores afiliados al sistema privado de pensiones que realizan labores que implican riesgo para la vida o la salud.
- Decreto Legislativo N° 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada de la Construcción.
- Decreto Supremo 018-82-TR, Reducen la edad de jubilación de los trabajadores de construcción civil a 55 años de edad.
- Resolución Ministerial N° 265-2018-TR se establecen las disposiciones que regulan el contenido mínimo del certificado o constancia de capacitación o certificación de competencias laborales para la inscripción en el RETCC.

4.2 Legislación nacional

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convenio 102 - Convenio sobre la Seguridad Social



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

V. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

5.1. Opiniones solicitadas

Para el estudio del Proyecto de Ley N° 487/2021-CR, la CTSS solicitó opinión a las instituciones que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Solicitudes de opinión realizadas

Entidad	Documento
Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú - FTCCP	Oficio No 468-2021-2022/CTSS-CR
Oficina de Normalización Previsional	Oficio No 469-2021-2022/CTSS-CR
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Oficio No 470-2021-2022/CTSS-CR
Ministerio de Economía y Finanzas - MEF	Oficio No 471-2021-2022/CTSS-CR
Central Nacional de Jubilados y Pensionistas del Perú - CENAJUPE	Oficio No 374-2021-2022/CTSS-CR
Seguro Social de Salud del Perú - ESSALUD	Oficio No 369-2021-2022/CTSS-CR
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	Oficio No 370-2021-2022/CTSS-CR
Cámara Peruana de la Construcción - CAPECO	Oficio No 372-2021-2022/CTSS-CR

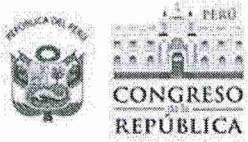
5.2. Opiniones recibidas

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las opiniones que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley 1116/2021-CR

Entidad	Documento
Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú - FTCCP	Carta N° 929/FTCCP-2021
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Oficio N° 0030-2022-MTPE/1
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	Oficio N° 59979-2021-SBS

Como consecuencia de las solicitudes de opinión técnica antes mencionadas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las opiniones antes señaladas, cuyas principales



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

recomendaciones se transcriben a continuación:

Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú – FTCCP

La referida federación señala que, la actividad de construcción civil es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un régimen especial, al tener características especiales reconocidas por el Tribunal Constitucional, así se tiene: • La eventualidad: en tanto que la relación laboral en construcción civil es temporal, porque el vínculo laboral solo dura el tiempo que demore en ejecutarse la obra para la que es contratado el trabajador; y la ubicación relativa: Debido a la temporalidad de la actividad, ello implica que no exista un lugar fijo donde establecerse, sino que el mismo varía, de acuerdo al lugar donde se va a ejecutar la obra.

Asimismo, en considerada como un Trabajo de riesgo, **catalogada como tal en el anexo 5 del Reglamento de la Ley 26790 "Ley de Modernización de la Seguridad Social de Salud"**.

De otro lado, los trabajadores de construcción civil tienen la calidad de trabajadores dependientes, y, son afiliados obligatorios al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP), a cuyos fondos aportan en tanto perciban remuneraciones, lo que está ligado a la existencia de obras, y por ende al número de aportes al sistema de seguridad social.

Señalado lo anterior, cabe indicar que el PL se ubica en el ámbito del derecho social es decir en el derecho del trabajo y la seguridad social, que se complementan y se corresponden, por cuanto, dado el carácter subordinando del contrato de trabajo y su obligación por parte del empleador de retener parte de la remuneración para el fondo previsional del trabajador y respecto a la seguridad social por ser la materia específica que estudia las políticas y el seguro social, que se ocupan de las contingencias de la vida entre ellas la jubilación.

La fórmula legal tiende, a solucionar una de los más grandes y sensible problema que tienen desde hace más de 29 años los trabajadores del sector construcción quienes no pueden acceder a su derecho pensionario en función a la exigencia de contarse con un mínimo de 20 años de aportes según lo normado por el D.L 25967 que reformó el sistema pensionario de manera general, sin tener en cuenta los regímenes especiales y de alto riesgo. Esto es, sin efectuar una diferencia en su aplicación, que considere especiales características de determinado régimen como es el de la actividad construcción, que por su naturaleza es eventual, esto es, el trabajador no puede laborar, por la no existencia de obras, y por lo tanto no percibe remuneración y está impedido de generar aportes.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

La FTCCP se encuentra de acuerdo con la fórmula legal propuesta en el proyecto de ley que responde a su objeto y finalidad, siendo importante resaltar la precisión que se efectúa en el artículo 4.3. en el sentido que no resulta aplicable a los trabajadores pertenecientes al Sistema Nacional de Pensiones la reducción de la pensión a que se refiere el artículo 44 del Decreto Ley No 19990, ya que la propuesta legislativa es la restitución del régimen legal anterior especial pensionario para los trabajadores de la construcción; y no una complementaria al régimen general, por lo que no cabría descuento alguno por el adelanto de pensiones, lo que además ya se encuentra previsto en el artículo 96.2 del Decreto Supremo N° 354-2020-EF que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE

La Oficina general de asesoría jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, considera que el proyecto normativo no es viable, por lo siguiente:

- El proyecto normativo no especifica su ámbito de aplicación; por lo que lo propuesto sería aplicable tanto a los afiliados al sistema nacional de pensiones como a aquellos del sistema privado de pensiones.
- En esa línea, la propuesta normativa establece reglas de aplicación general, sin tener en cuenta las particularidades de cada sistema pensionario.
- En la exposición de motivos no se desarrolla la justificación jurídica o técnica para la edad de jubilación y las unidades de aporte propuestas.
- El análisis costo beneficio de la exposición de motivos no se sustenta en un estudio actuarial económico que determine la viabilidad de lo propuesto, tanto en el SNP como en el SPP, lo que vulneraría el numeral 3 del artículo 71 del convenio 102 de la OIT y la primera disposición final transitoria de la constitución política del Perú.
- De acuerdo con lo señalado por ESSALUD, la exposición de motivos del proyecto de ley no desarrolla un análisis costo beneficio que sustente como se financiarán las prestaciones en salud del grupo población en cuestión.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP - SBS

Esta Superintendencia opina de modo no favorable respecto del proyecto de ley, dado que dicha propuesta legislativa resultaría innecesaria al encontrarse en el SPP habilitada la posibilidad de anticipar la edad de jubilación para los trabajadores que realizan labores de riesgo para la vida o la salud, que incluye a los trabajadores que realizan labores de construcción civil, aprobado mediante Ley 27252.

Asimismo, los trabajadores que se jubilen mediante este régimen especial para trabajadores



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

que realizan labores de riesgo para la vida o la salud en el SPP gozan de los mismos derechos y prestaciones que cualquier otro régimen del SPP, incluida la jubilación anticipada.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

6.1. Análisis Constitucional

6.1.1. La Seguridad Social como Garantía Institucional

El artículo 10 de la Constitución Política establece que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

En ese sentido, el artículo 11 de la Carta Fundamental señala que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, respecto de las cuales éste supervisa su eficaz funcionamiento. Este último dispositivo también precisa que será la ley la que establezca la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado. De esta manera, se reconoce la obligación del Estado peruano de contar con un régimen previsional bajo su administración, que garantice el derecho a la seguridad social.

La seguridad social y el derecho a la pensión son elementos esenciales que configuran el mínimo existencial necesario para garantizar una vida no sólo plena en su faz formal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; o, en otras palabras, para garantizar una vida digna. Por tal razón, una pensión constitucionalmente protegida solo será aquella que se sustente en el principio de dignidad de la persona humana. De tal forma, pues, se infiere la existencia de un derecho a la dignidad pensionaria.³

En este punto nos remitiremos a los fundamentos de la STC 1417-2005-AA/TC. En ella el máximo intérprete de la Constitución tiene dicho:

"29. Tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 54 de la STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI (acumulados)

"La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado -por imperio del artículo 10 de la Constitución- al amparo de la 'doctrina de la contingencia' y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial,

³ Fundamento 46 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en 'la elevación de la calidad de vida'".

30. Su condición de sistema institucionalizado imprescindible para la defensa y desarrollo de diversos principios y derechos fundamentales, permite reconocer a la seguridad social como una garantía institucional.

32. El Tribunal Constitucional ha referido que el derecho fundamental a la pensión:

"tiene la naturaleza de derecho social -de contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho, **impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente**, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial'. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba un complejo de obligaciones de respeto y protección -negativas- y de garantía y promoción -positivas- por parte del Estado." (STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados, Fundamento 74)

Este derecho es una concreción del derecho a la vida, en su sentido material, en atención al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y al telos constitucional orientado a la protección de la dignidad de la persona humana, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, en los siguientes términos:
'(...) la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado'.

De esta forma, nuestro texto constitucional **consagra la promoción de una digna calidad de vida entre sus ciudadanos** como un auténtico deber jurídico, lo que comporta al mismo tiempo una definida opción en favor de un modelo cualitativo de Estado que encuentre en la persona humana su presupuesto ontológico, de expreso rechazo a una forma de mero desarrollo social y económico cuantitativo.

Es de esta forma como el derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas. De ello se deriva su carácter de derecho fundamental específico, que supera las posiciones liberales **que no aceptan un concepto de igualdad como diferenciación, pero que tampoco supone privilegios medievales que tengan por objeto un trato diferenciado estático a determinado colectivo para conseguir y mantener la desigualdad.**

En la definición del contenido de este derecho fundamental **es factor gravitante el esfuerzo económico que el proceso pensionario exige de los poderes públicos y de la**



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

capacidad presupuestaria." (STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados, Fundamento 76)."

Como podemos advertir el derecho fundamental a la pensión es obligación que se exige a los poderes públicos.

6.1.2. La obligación del Estado de financiar la garantía de los derechos sociales

En este punto no remitimos al pronunciamiento del TC en el EXP. N.º 2945-2003-AA/TC LIMA.

Se podría argumentar que aquel que propone se le reconozca un derecho social, debe presenta la modalidad de financiamiento, incluso estudio actuarial. Esto es, el Estado deriva su obligación al ciudadano, quien reclama un derecho constitucional, veamos que nos dice el TC al respecto.

"Al respecto, Germán Bidart Campos [Teoría general de los derechos humanos. Buenos Aires: Astrea, 1991, pág. 335] consigna que **"los derechos sociales no son distintos de los derechos individuales, sino que consisten en una ampliación del alcance de estos"**.

En puridad, todos los derechos humanos constituyen un complejo integral único e indivisible, en el que los diferentes derechos se encuentran necesariamente interrelacionados y son interdependientes entre sí.

En ese sentido, Jorge Adame Goddard [Derechos fundamentales y Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas N.º 96, México 2002, pág.70] sostiene que **"los derechos sociales son pretensiones [...] para que el Estado adopte determinadas políticas económicas y sociales encaminadas a ciertos fines primordiales."**

"12. Si bien es cierto que la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población.

De manera que los derechos sociales deben interpretarse como verdaderas garantías del ciudadano frente al Estado dentro de una visión que busca revalorar la eficacia jurídica de los mandatos constitucionales y, por ende, la vigencia de la Constitución. Así, en algunos casos han sido planteados incluso como deberes de solidaridad que involucren no solo obligaciones del Estado, sino de toda la sociedad.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

El reconocimiento de estos derechos implica, entonces, superar su concepción programática, perfeccionando los mandatos sociales de la Constitución, así como la obligación del Estado, en la cual se impongan metas cuantificables para garantizar la vigencia del derecho (José Luis Cascajo Castro. La tutela constitucional de los derechos sociales. Cuadernos y Debates N° 5. Madrid. 1998, pág. 53). **Esta nueva visión de los derechos sociales permite reconocer, en su contenido esencial, principios como la solidaridad y el respeto a la dignidad de la persona, los que, a su vez, constituyen pilares fundamentales del Estado social de derecho.**

"Este Tribunal considera erróneo el argumento de la defensa del Estado cuando señala que el derecho a la salud y la política nacional de salud constituyen normas programáticas que representan un plan de acción para el Estado, más que un derecho concreto. Debe recordarse, entonces, que toda política pública nace de alegaciones objetivas concretas que tienen como finalidad primordial el resguardo de derechos tomando como base el respeto a la dignidad de la persona, **y que, en el caso de la ejecución presupuestal para fines sociales, esta no debe considerarse como un gasto sino como una inversión social.**

"Nuestra Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos."

- ✓ Lo referido por el TC es igualmente aplicable al derecho a la pensión, que constituye el único medio de subsistencia de la persona, luego de haber concluido su ciclo laboral, que en el caso de los trabajadores que laboran en construcción es prematuro por las penosas condiciones en que desarrollan su trabajo; que desgasta prontamente su capacidad física y, por la eventualidad laboral que caracteriza a este sector.
- ✓ La opinión de la ONP, no ha considerado la función de los derechos sociales en su verdadera dimensión, limitándose a no dar opinión favorable solo por el hecho de no haberse indicado, en forma amplia, la sostenibilidad financiera del PL, lo que en puridad es obligación del Estado.

6.1.3. El sentido de la undécima disposición final y transitoria de la Constitución de 1993.

Siguiendo a la misma sentencia del TC en el Exp. N.º 2945-2003-AA/TC LIMA, es de resaltarse:



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

"34. La defensa del Estado, en su escrito de fecha 13 de abril del 2004, **sostiene que la undécima disposición final y transitoria que señala: "Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos y mayores gastos públicos se aplican progresivamente", debe observar el principio de legalidad presupuestaria del gasto por lo que el Estado no podría atender lo solicitado por la recurrente, ya que se trata de un gasto no presupuestado.**

"35. Al respecto, este Tribunal considera que aun cuando el presupuesto de la República se sustenta en el principio de legalidad, y que es inadmisibles la ejecución de gastos no aprobados en la Ley de Presupuesto Anual, **ello no resulta un alegato con fuerza suficiente frente a la amenaza o vulneración de derechos, pues es el caso que, sin involucrar mayores recursos de los ya presupuestados, los mismos puedan destinarse priorizando la atención de situaciones concretas de mayor gravedad o emergencia, como en el caso de autos.**

"36. La realidad política de los últimos años ha revelado cómo la corrupción en el uso de los recursos públicos afectó de manera indirecta la atención de derechos como la educación, salud y vivienda. En razón de ello, el principio de progresividad en el gasto a que hace alusión la undécima disposición final y transitoria de la Constitución, 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 el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas.

"37. Lo declarado en la undécima disposición final y transitoria de nuestra Constitución es concordante con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que precisa que los estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se disponga para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos la salud. **Es evidente que el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación, ni tampoco asumirla como un 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.**

38. Así lo ha señalado este Tribunal en anteriores sentencias, **indicando que los derechos económicos, sociales y culturales en cuya concreción reside la clave del bien común, no deben aparecer como una mera declaración de buenas intenciones, sino como un compromiso con la sociedad dotado de metas claras y realistas.** En esa línea, se afirma que la realización progresiva de los derechos humanos a lo largo de un determinado período **no debe interpretarse en el sentido de que prive de todo contenido significativo las obligaciones de los estados establecidas en los pactos internacionales.**



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

6.1.4. La ejecución presupuestal en el caso de los derechos sociales, económicos y culturales como inversión estatal

Asimismo, en el Exp. N.º 2945-2003-AA/TC LIMA, el Supremo Interprete de la Constitución, ha señalado:

"43. Es importante que, a colación del presente caso, **el Tribunal deje sentada su posición respecto a la ejecución de políticas sociales para la máxima realización de los derechos que estas involucran y, en ese sentido, considera que es responsabilidad del Estado priorizar la recaudación y la distribución presupuestal en este tipo de planes.** 44. **Es importante que la ejecución presupuestal en las políticas sociales deje de ser vista como un mero gasto y se piense, más bien, en inversión social en aras del cumplimiento de un fin comunitario.** Únicamente cuando todos los ciudadanos gocen de garantías mínimas de bienestar, podrán realizar satisfactoriamente sus planes de vida y, por consiguiente, brindar un mejor aporte a la sociedad en su conjunto, lográndose, de este modo, un mayor desarrollo como país."

- ✓ De lo expuestos tenemos que, para el cumplimiento del derecho social a la pensión, no es obligación de los peticionante el señalar la fuente de financiamiento de una obligación social y constitucional que tiene el Estado.

En efecto, es indudable que, al tratarse de un ámbito referido a la protección social, las disposiciones legales que las rigen deben tener ese carácter. **La Seguridad Social es un ámbito que debe estar dirigido, fundamentalmente, a la protección y al bienestar social, sin dejar de lado, la importancia del aspecto económico financiero.** No obstante, se advierte que se exige en las normas como objetivo primordial el carácter económico financiero.

- ✓ Se prioriza el equilibrio económico financiero del sistema cuando debería buscarse el equilibrio entre ambos conceptos. Sin considerar que las normas sociales son normas dirigidas a regular situaciones de carácter excepcional.
- ✓ El reconocimiento de pensiones debe ser considerado como una situación excepcional. No es la regulación de relaciones interpersonales generales, como lo podría hacer el Código Civil, sino de situaciones excepcionales dirigidas a proteger a un asegurado que ha aportado a un régimen de pensiones y del cual espera una debida y justa contraprestación.
- ✓ En los últimos tiempos la Seguridad Social ha sido considerada con autonomía respecto de otras áreas del Derecho –incluso del Derecho del Trabajo–, precisamente por su peculiaridad en cuanto a su ámbito protector. Siendo así, sus normas también deben continuar ese carácter, que en el caso del PL se propone,



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

como una reivindicación del derecho a la pensión especial, que fuera derogado en dictadura.

De otro lado, debemos indicar que de conformidad con el Artículo 2º numeral 2 de la Constitución *"Toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole"*; **esto es, se debe acceder a la Ley en iguales condiciones. Lo que no ocurre respecto a los trabajadores del régimen de construcción civil que tienen condiciones diferentes, a los del régimen general en el acceso a la pensión.**

6.2 Análisis Técnico

Régimen laboral de los trabajadores del sector construcción

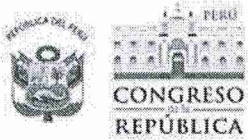
El régimen laboral especial de construcción civil está dado por la especial naturaleza de dicha actividad, la organización del trabajo, la especialización de los trabajadores, entre otros aspectos. Ahora bien, resulta necesario recurrir a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) a fin de determinar quiénes estarían inmersos en este régimen laboral especial de acuerdo a las actividades que se desarrollan.

En la actualidad, se tiene la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Revisión 4 (2008) la que, en su sección F, desarrolla las actividades que comprenden a la industria de la construcción: habiéndose establecido oficialmente su adopción en el Perú mediante Resolución Jefatural N° 024-2010-INEI, para todas las actividades económicas.

En ese sentido, a todas aquellas personas que trabajan en la ejecución de obras para empresas constructoras o contratistas que desarrollan actividades comprendidas en la sección F de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), -en la medida que el valor de la obra supere 50 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)- se consideran trabajadores de construcción civil, sujetos al pago de las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones, etc., que a este sector de trabajadores les corresponde.

De otro lado, se anota que los trabajadores de la actividad de construcción civil regulan sus remuneraciones en función a la negociación colectiva a nivel de rama de actividad, que celebran anualmente la FTCCP y la Cámara Peruana de la Construcción- CAPECO, cuyo producto se aplica a todos los trabajadores del sector construcción, a nivel nacional.

Características especiales de la actividad de construcción civil



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

Respecto a este punto, Bendezú Manrique señala: *«Trabajador de construcción civil es toda persona física que realiza, libremente y de manera eventual o temporal, una labor de construcción para otra persona jurídica o natural dedicada a la actividad de la construcción, con relación de dependencia y a cambio de una remuneración».*

Como puede verse la principal característica que define al trabajador de construcción civil es que se dedica a una labor de construcción y que la misma es eventual o temporal.

Ello ha sido corroborado por el Tribunal Constitucional que en la Sentencia N° 0261-2003-AA/TC- Lima, ha señalado:

*3.3 (...) se desprende que el régimen laboral de los trabajadores del sector de construcción civil posee características muy singulares **que lo diferencian del de otros sectores**, destacando: a) la eventualidad, pues la relación laboral no es permanente; dura mientras se ejecute la labor para la cual los trabajadores han sido contratados o mientras dure la ejecución de la obra; y b) la ubicación relativa, pues no existe un lugar fijo y permanente donde se realicen las labores de construcción.*

Sin embargo, **no debemos olvidar también el riesgo que implica esta actividad**, es por este riesgo adicional que los trabajadores de construcción civil tienen determinados beneficios laborales que los trabajadores regulares de la actividad privada no tienen.

Uno de los beneficios más importantes es el régimen de jubilación anticipada. Así el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 1216-2008-PA/TC ha señalado que:

*«3. Considerando que las labores de los trabajadores del sector de construcción civil, por su naturaleza y características, entrañan un permanente riesgo para la salud y la vida, con el consiguiente mayor desgaste físico en relación con otras actividades, **que justifican un tratamiento de excepción para el beneficio de la jubilación».**⁴*

Aseguramiento en ESSALUD

Teniendo los trabajadores de construcción civil la calidad de trabajadores dependientes, es obligación de las entidades empleadoras registrarlos o inscribirlos en el sistema de seguridad social de salud a cargo de ESSALUD, estando a cargo del empleador el pago de las correspondientes aportaciones conforme a la normatividad sobre la materia.

Sistema Previsional

⁴<https://pderecho.pe/aplicacion-regimen-laboral-especial-construccion-civil-entidades-estatales/#:~:text=se%20desprende%20que%20el%20r%C3%A9gimen,cual%20los%20trabajadores%20han%20sido>



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

El trabajador de construcción civil es afiliado obligatorio al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP), a cuyos fondos aportan en tanto perciban remuneraciones. Cabe recordar que el trabajo de los obreros de construcción civil tiene como característica fundamental la eventualidad, determinada por la duración limitada de cada obra, así como de las diferentes especialidades que se requieren para hacerla.

Contratación

Para efectos de la contratación, los trabajadores del sector construcción deben estar necesariamente inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores de Construcción Civil - RETCC a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, acreditando haberse capacitado o especializado para permanecer el RETCC. Asimismo, a través de la Resolución Ministerial N° 265-2018-TR se establecen las disposiciones que regulan el contenido mínimo del certificado o constancia de capacitación o certificación de competencias laborales para la inscripción en el RETCC.

Régimen de pensiones

Antecedentes

Bajo el marco del original artículo 38 del Decreto Ley N° 19990 se estableció la posibilidad de otorgar pensión de jubilación adelantada, hasta en 5 años, a trabajadores que realicen actividades en condiciones riesgosas para la vida y la salud, proporcionalmente creciente a la mayor edad de los mismos.

Así, el 23 de julio de 1982, se publicó el Decreto Supremo 018-82-TR, Reducen la edad de jubilación de los trabajadores de construcción civil a 55 años de edad, cuyo artículo 1 establecía lo siguiente: "Reducir la edad de jubilación de los trabajadores de Construcción Civil a 55 años de edad, adquiriendo derecho a pensión dentro de las condiciones establecidas por el Decreto Ley 19990, siempre que acrediten haber aportado cuando menos 15 años en dicha actividad o un mínimo de 5 años en los últimos 10 años anteriores a la contingencia."

Es necesario acotar que los efectos de esta norma, sólo estuvieron vigentes hasta el 19 de diciembre de 1992.

Situación actual

Por disposición del Decreto Ley N° 25967, ningún asegurado podrá gozar de pensión de jubilación si no acredita haber efectuado aportaciones por un periodo no menor de 20 años completos, sin perjuicio de los otros requisitos establecidos legalmente.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

El requisito consistente en que los trabajadores que laboran en construcción civil, acrediten, para obtener su derecho a la pensión veinte (20) años de aporte, no es posible lograrse en la mayoría de los casos, dadas las características de la eventualidad de las obras, a lo que se aúna el desgaste prematuro en el trabajo de alto riesgo que representa la actividad del sector, lo que reduce su esperanza de vida.

En efecto, según datos de la propia Oficina de Normalización Previsional - ONP1, de los 389 mil 633 obreros de construcción afiliados a la ONP, sólo 348 tienen pensión, es decir, tan solo el 0.089%. Otro dato es que, de enero a marzo de 2021, la ONP rechazó 25 solicitudes de jubilación de obreros de la actividad constructora, por no cumplir con los requisitos de 20 años de aportes. En 2020, rechazaron 87; en 2019 fueron 125.

Derecho a la Igualdad - Justificación de un tratamiento diferenciado en materia de pensiones, para los trabajadores del Sector Construcción

La necesidad de tener un tratamiento especial para los trabajadores que efectúan labores de "alto riesgo", se acentúa y justifica en el caso de los trabajadores de la actividad de construcción, en razón de la naturaleza **temporal** o eventual de las labores que realiza, que reclaman un trato diferenciado al general.

En reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a la igualdad, consagrado en la Constitución, no significa que siempre y en todos los casos se debe realizar un trato uniforme. El derecho a la igualdad supone tratar "*igual a los que son iguales*" y "*desigual a los que son desiguales*", partiendo de la premisa de que es posible constatar que, **en los hechos, no son pocas las ocasiones en que un determinado grupo de individuos se encuentra postergado en el acceso, en igualdad de condiciones, a las mismas oportunidades.**

La primera condición para que un trato desigual sea constitutivo de una diferenciación admisible, **es la desigualdad de los supuestos de hecho.** Es decir, implica la existencia de sucesos espacial y temporalmente localizados que poseen rasgos específicos e intransferibles que hacen que una relación jurídica sea de un determinado tipo y no de otro.

Se trata de un tema que, en la doctrina, se conoce con el nombre de "discriminación inversa", esto es, **un caso en el cual se debe realizar un tratamiento diferenciado precisamente para promover la igualdad.** Para ello, se incita a que el Estado adopte una labor legislativa positiva y diligente, ya sea para corregir las disparidades en el goce de los derechos fundamentales o para alcanzar su integral realización.

Condiciones diferentes

En reiteradas oportunidades, el Tribunal Constitucional tiene dicho:



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

(...) el régimen laboral de los trabajadores del sector de construcción civil posee características muy singulares que lo diferencian del de otros sectores, destacando: a) *la eventualidad, pues la relación laboral no es permanente; dura mientras se ejecute la labor para la cual los trabajadores han sido contratados o mientras dure la ejecución de la obra; y* b) *la ubicación relativa, pues no existe un lugar fijo y permanente donde se realicen las labores de construcción.*

Lo previamente expuesto, como anteriormente se señaló, se recoge de la STC 0261-2003-AA/TC, en la cual el Tribunal Constitucional, reconoció que *"... durante el desarrollo de su actividad laboral, el trabajador de construcción civil presta servicios para una multiplicidad de empleadores, tornando difusa la posibilidad de que pueda contar con una organización sindical a nivel de empresa, y resultando prácticamente inviable el que pueda negociar varias veces al año. Por ello, dada la situación peculiar del sector de construcción civil y con el fin de que la negociación colectiva no se torne en inoperante, es razonable y justificado que el Estado intervenga, estableciendo medidas que favorezcan una efectiva negociación."*

Por ello el TC, determinó que *"... deberán expulsarse de nuestro ordenamiento jurídico aquellas normas que resulten incompatibles con un eficaz fomento de la negociación colectiva en el sector de construcción civil, y de ser el caso, expedirse normas que, sin desconocer que el nivel de negociación debe fijarse por acuerdo mutuo, establezcan como nivel de negociación el de rama de actividad cuando no pueda arribarse a dicho acuerdo."*

En este orden, cambiando lo que se deba cambiar (*mutatis mutandi*) del pronunciamiento del máximo intérprete de la Constitución se tiene que, es indudable que **los trabajadores que laboran en la actividad de construcción, deben tener diferencia de trato en el sistema pensionario, dado que ello se encuentra fundado en una base objetiva, razonable, racional y proporcional.**

Así, los trabajadores del sector construcción no laboran para un solo empleador o en centro de trabajo fijo, y no tienen la posibilidad de asegurar aportes continuos para el sistema previsional, están sujetos a la existencia de obra pública o privada; lo que no sucede con los demás trabajadores de la actividad privada.

En efecto, así como a los trabajadores del sector construcción se les aplica un régimen especial en el ámbito laboral también debe ocurrir lo propio en el régimen pensionario por ser aspectos directamente vinculados.

De otro lado, **mantener la actual situación pensionaria del régimen en comento sería consagrar la discriminación en el ámbito de la seguridad social, al que todos deben acceder en iguales condiciones.**

En efecto, no puede exigirse que los trabajadores de la actividad de construcción tengan que aportar durante 20 años para tener derecho a la pensión como se determina en el Decreto Ley N.º 25967 para los trabajadores del SNP, igual sucede para los trabajadores afiliados al SPP, en relación a la llamada jubilación anticipada, consagrada por la LEY N.º 27252 reglamentada por -DECRETO SUPREMO N.º 164-2001-EF, modificado por Decreto Supremo 195-2003-EF.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

Todo ello, justifica que tanto los trabajadores de construcción civil afiliados al SNP o SPP tenga un tratamiento diferenciado al régimen general aplicable a los trabajadores del régimen común; sin que para ello se la haga reducción alguna por los años de aporte (15).

Esto, que lo que se busca es la jubilación de los trabajadores del Sector Construcción tengan derecho a jubilarse con 15 años de aporte, sin menoscabo de sus derechos; como lo contemplara el D.S. 018-82-TR, estando al objetivo de la propuesta legislativa **que se diferencia** de lo dispuesto en la Ley N.º 31301, que establece la pensión de jubilación adelantada disponiendo que por cada año de adelanto respecto de los sesenta y cinco (65) años de edad, se reduce en 4% por cada año de adelanto respecto a los 65 años de edad (artículo 4.3), o de la pensión proporcional especial, aplicable solo a aquellos que cuentan con 65 años de edad. Esto es, es un régimen general.

Determinación de un régimen especial de jubilación

Considerándose lo anteriormente expuesto, se justifica un tratamiento diferenciado pensionario para los trabajadores de construcción civil. Al respecto, es necesario precisar recogiendo lo señalado en la STC 06759-2005-PAITC lo siguiente:

"El segundo párrafo del artículo 38 del Decreto Ley 19990 estableció la posibilidad de adelantar la edad de jubilación hasta en cinco años para aquellos grupos de trabajadores que realizan labores en condiciones particularmente penosas o que implican un riesgo para la vida o la salud proporcionalmente creciente a la mayor edad de los trabajadores.

En ese sentido, el Decreto Supremo 018-82-TR, del 22 de julio de 1982, considerando que las labores de los trabajadores del sector de construcción civil, por su naturaleza y características, entrañan un permanente riesgo para la salud y la vida (...), con el consiguiente mayor desgaste físico en relación con otras actividades, (...) justificó un tratamiento de excepción para el beneficio de la jubilación.

Actualmente, los artículos 1 del Decreto Supremo 018-82-TR, y del Decreto Ley 25967 de/imitan el derecho constitucionalmente protegido para acceder a la pensión de los trabajadores de construcción civil. Así, establecen que tienen derecho a pensión los trabajadores que i) cuenten 55 años de edad, y ii) acrediten, por lo menos, 20 años de aportaciones, de las cuales 15 en total o un mínimo de 5 en los últimos 10 años anteriores al cese laboral deberán haberse efectuado trabajando en construcción civil."

A ello debemos agregar que la edad de 55 años para que los trabajadores del sector construcción accedan a su derecho pensionario se encuentra ratificado en el Decreto Supremo N° 354-2020-EF que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, artículos 94 y siguientes.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

De otro lado, la reducción de aportes se encuentra justificada por las labores de riesgo a las que están expuestos los trabajadores de la construcción, las cuales pueden generar complicaciones en su integridad y salud, a la vez que vejez prematura.

A ello se suma el hecho de que estos trabajadores, al estar sujetos a negociación colectiva por rama de actividad, tienen la posibilidad de percibir remuneración en un monto mayor a la remuneración mínima vital (RMV), lo que permite un mayor monto de aporte al sistema previsional en comparación a los trabajadores del régimen general de actividad privada.

En efecto, frente a la RMV actual, a los trabajadores de la actividad privada se les descuenta mensualmente sobre la base de un monto de S/. 930, lo que equivale a S/. 120.9. Por su parte, en función a la actual tabla salarial producto de la negociación colectiva, a un trabajador de construcción civil se le descuenta semanalmente S/. 91.95 (operario), S/. 71.43 (oficial) y S/. 64.16 (peón).

Esto significa que a los trabajadores de construcción se les descuenta mensualmente en promedio, S/ 394.00, S/. 306.20, y S/. 275.00, respectivamente; lo que implica un aporte mayor al sistema pensionario, frente a la mayoría de los trabajadores del régimen general. Asimismo, se debe tener en cuenta que estos montos se incrementarán con la suscripción de la "Convención Colectiva de Trabajo - Acta Final de Negociación Colectiva en Construcción Civil 2021-2022".

Todo ello demuestra que, en tanto hay una mayor aportación, no se atentaría contra la estabilidad financiera del Estado - ONP. Por ello, resulta viable el establecimiento de un régimen diferenciado en construcción para el derecho a la pensión. Este tratamiento especial obedece a que el régimen de construcción civil tiene características propias, desiguales, a los del régimen común, que los mantiene en situación de desventaja para cumplir la exigencia de los 20 años completos de aporte.

VII. FORMULA LEGAL PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa considera que los trabajadores de la construcción, por la naturaleza especial de la actividad que realizan, se encuentran en situación de desventaja frente a otros que laboran en actividades permanentes, dada su eventualidad y riesgo en sus labores. Lo que los discrimina frente al régimen general, situación proscrita por el numeral 2 del Artículo 2 de la Constitución.

Tal situación genera una situación de desempleo cuando se termina la obra, además, trae la consecuencia de no poder seguir aportando al sistema pensionario; y, en muchas ocasiones los trabajadores solo laboran tres (3) meses al año, que es lo regular.

En ese sentido, la presente iniciativa de ley establece que, para obtener el derecho pensionario, los trabajadores deben cumplir los siguientes requisitos:



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

- Haber cumplido los cincuenta y cinco (55) años de edad.
- Acreditar ciento ochenta (180) meses de prestación de servicios con aportes a un sistema de pensiones, (esto es 15 años) de los cuales al menos setenta y dos (72) meses (6 años) deben haber sido prestados en el rubro de construcción civil.

En líneas generales, se opta por restituir el régimen pensionario anterior en cuanto a los años de aportes, expresándose en meses, considerando lo señalado sobre los períodos de servicios que al año tiene por lo regular el trabajador de construcción civil.

VIII. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La norma propuesta se adecúa a los principios contenidos en la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales que el Perú ha suscrito, no tiene mayor impacto negativo sino todo lo contrario en el ordenamiento jurídico nacional. No genera costo adicional al Estado ni tampoco al Presupuesto General de la República.

En ese sentido, la presente propuesta legal, reincorpora el derecho a la jubilación diferenciada en beneficio de los trabajadores del trabajo especial de construcción civil, por el cual el Estado garantiza una adecuada protección de sus derechos a la seguridad social en pensiones de jubilación, estableciendo disposiciones que permiten el acceso real a la misma, dada su peculiar particularidad acorde a las actividades especiales que realizan.

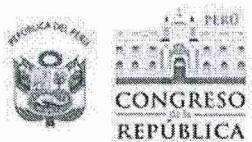
Por ello, aprobada esta disposición que garantiza el acceso real a la jubilación de este grupo de trabajadores se estaría creando un clima saludable en este sector importante de trabajadores y de la sociedad en general, ya que se regularizaría un marco legal que hasta el momento les era perjudicial, puesto que los requisitos vigentes establecidos en la actualidad hacen difícil y casi imposible el acceso al cumplimiento de los mismos, dadas las particularidades mismas de las actividades que realizan.

Además, se está aprobando normativa legal que desarrolla el ejercicio de los derechos fundamentales sociales previstos en la Constitución Política del Perú, que también repercutiría en el ámbito internacional, pues se estaría aprobando normas legales que desarrolla los presupuestos y compromisos asumidos en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, Convenio sobre la seguridad social.

Ello repercutirá en el estatus internacional del Perú como un país que desarrolla los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo - OIT y otros tratados internacionales y que tiene normativa legal que respeta los derechos de los trabajadores.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley N° 487/2021-CR**, con el siguiente:



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL

Artículo 1. Objeto de la ley

Establecer los requisitos para acceder a una pensión de jubilación por parte de los trabajadores del régimen especial de construcción civil.

Artículo 2. De los requisitos

Para acceder a una pensión de jubilación los trabajadores de construcción civil deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.
- b) Acreditar ciento ochenta (180) meses de prestación de servicios con aportes a un sistema de pensiones, de los cuales al menos setenta y dos (72) meses han sido prestados en la actividad de construcción civil.

Artículo 3. Sobre el monto de la pensión de jubilación

3.1. Para efectos del cálculo del monto pensionario de jubilación se consideran las sesenta (60) últimas remuneraciones o ingresos asegurables percibidos. El monto de la pensión de jubilación es calculado según el régimen previsional que corresponda.

3.2. Los trabajadores perciben todos los beneficios que correspondan a cada régimen previsional, sea público o privado.

3.3. No resulta aplicable a los trabajadores pertenecientes al Sistema Nacional de Pensiones la reducción de la pensión a que se refiere el artículo 44 del Decreto Ley 19990, ni menoscabo alguno en el derecho de los trabajadores afiliados al régimen del Sistema Privado de Pensiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba las disposiciones reglamentarias para la implementación de la presente ley, dentro de un plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente a su entrada en vigencia.

Dese cuenta.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021-CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL

Sala de Comisión.

Lima, 26 de abril de 2022



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/04/2022 14:40:14-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/04/2022 12:38:30-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/04/2022 21:01:26-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2022 17:08:09-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/04/2022 21:00:47-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 20290570 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2022 10:47:00-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2022 17:46:00-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/05/2022 10:01:17-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/05/2022 10:51:54-0500

Lima, 11 de mayo del 2021

Oficio N° 605-2021-2022/JAMM-CR

Señora

ISABEL CORTEZ AGUIRRE

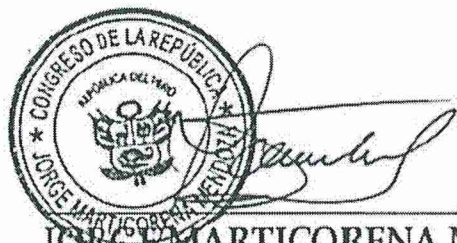
Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Presente. –

Es grato dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo y, a la vez, por intermedio de la presente **ADHERIR** mi firma al dictamen recaído en el proyecto de Ley **487/2021-CR**, mediante los cuales se propone la ley que establece normas para la jubilación de los trabajadores de construcción civil Décimo Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social llevada a cabo el 26 de abril del 2022.

Ante la imposibilidad de firmar de manera digital por motivos ajenos a mi voluntad creo por conveniente enviar el presente documento para comunicarle por este medio mi **ADHESIÓN** al dictamen antes señalado. Sin otro asunto, quedo de usted reiterándole mi aprecio y estima personal.

Atentamente,



JORGE MARTICORENA MENDOZA
Congresista de la República

JAMM/vrn

Lima, 11 de mayo de 2022

Oficio N° 0533-2021-2022-TERG-CR

Señora.

Isabel CORTEZ AGUIRRE.

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Congreso de la República.

Presente. -

De mi especial consideración.

Sirvan mis primeras líneas para saludarle, seguidamente por intermedio de la presente ADHERIR mi firma al dictamen recaído en el Proyecto de Ley 0487-2021-CR – que establece normas para la jubilación de los trabajadores de construcción civil, aprobado en la Décimo Sexta Sesión Ordinaria del 26 de abril del 2022.

Ante la imposibilidad de firmar de manera digital por motivos de fallas del sistema informático de la firma electrónica, creo por conveniente enviar el presente documento para comunicarle por este medio mi ADHESIÓN, al dictamen antes señalado.

Sin otro asunto, quedo de usted reiterándole mi aprecio y estima personal.

Cordialmente.



TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Lima, 12 de Mayo 2022

OFICIO N° 265-2021-2022/CMRV/CR

Señora
ISABEL CORTEZ AGUIRRE
Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.
Congreso de la República
Presente

Asunto: Considerar Voto del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 487/2021-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo y al mismo tiempo manifestar que, debido al problema con la **REFIRMA** no me fue posible firmar el **DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 487/2021- CR, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCION CIVIL**

En ese sentido solicito tomar en consideración el sentido de mi voto **A FAVOR** del Acta en mención.

Agradeciendo de antemano la atención presada a la presente, es oportuno el momento para mostrarle mi más profundo respeto y estima personal.

Atenamente,



CÉSAR MANUEL REVILLA VILLANUEVA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Cesar Manuel Revilla Villanueva-Congresista de la República
Jr. Azángaro N° 468 – Piso 10 – Oficina 1006
Lima