PL 110
416
472

- ECONOMÍA,.....
- TRABAJO.....
- DEFENSA DEL CONSUMIDOR...

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
15 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:36

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

OFICIO Nº 356 -2022 –PR

Lima, 15 de noviembre de 2022

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que crea la Comisión Especial Multisectorial Encargada de Establecer Mecanismos de Compensación y Alternativas de administración de pensiones a los Aportantes y Exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley que crea la Comisión Especial Multisectorial Encargada de Establecer Mecanismos de Compensación y Alternativas de Administración de Pensiones a los Aportantes y Exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones establece lo siguiente:

> ***"Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *Se crea la Comisión Especial Multisectorial Encargada de Establecer los Mecanismos de Compensación y Alternativas de Administración de Pensiones a los Aportantes y Exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones, inclusive aquellos que no accedan a una pensión de jubilación, por no cumplir el tiempo mínimo de aportación de diez (10) años.*
>
> ***Artículo 2. Funciones de la Comisión Especial Multisectorial***
> *Son funciones de la Comisión Especial Multisectorial las siguientes:*
> *a) Establecer su reglamento y cronograma de trabajo.*
> *b) Proponer los mecanismos de compensación respecto de los aportantes y exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones que no accedan a una pensión de jubilación, por no haber cumplido con el tiempo mínimo de aportación de diez (10) años y no menor a cinco (5) años.*
> *c) Analizar la viabilidad de incorporar al Sistema Nacional de Pensiones a aportantes y exaportantes del Sistema Privado de Pensiones.*
> *d) Evaluar la viabilidad de permitir una pensión acumulativa entre cónyuges o unión de hecho.*
> *e) Evaluar la viabilidad de que las pensiones no pagadas a quienes pueden acogerse de forma retroactiva a la ley sean reconocidas.*
> *f) Otras que establezca el reglamento de esta ley.*
>
> ***Artículo 3. Conformación de la Comisión Especial Multisectorial***
> *La Comisión Especial Multisectorial está conformada por los siguientes miembros:*
> *a) El ministro de Trabajo y Promoción del Empleo o su representante.*
> *b) El ministro de Economía y Finanzas o su representante.*
> *c) Tres (3) representantes del Congreso de la República, elegidos bajo sus propios procedimientos.*
> *d) Un (1) representante de la Oficina de Normalización Previsional.*
> *e) Un (1) representante de los aportantes y un representante de los exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones, designados por las asociaciones representativas de este sector, debidamente inscritas en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.*

[1] Sobre la base del Informe N° D001602-2022-PCM-OGAJ, Informe N° 089-2022-EF/46.01 y el Informe N° 0896-2022-MTPE/4/8.

Si hubiera más de una asociación de aportantes y exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones, remitirán su propuesta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el cual se encargará de elegir a los dos (2) representantes, de acuerdo con los mecanismos que se establezcan en el reglamento de esta ley. La presidencia de la Comisión Especial Multisectorial recae sobre el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo o su representante.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Normas reglamentarias y complementarias
Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas se dictan las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la presente ley, en un plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir del día siguiente de su publicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Incorporación de la tercera y la cuarta disposición complementaria final a la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones
Se incorpora la tercera y cuarta disposición complementaria final a la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones, en los términos siguientes:

> *"**Tercera**. Autorícese a la Oficina de Normalización Previsional para otorgar pensiones especiales proporcionales, utilizando las resoluciones denegatorias de pensión de jubilación por no haber alcanzado los veinte (20) años de aportaciones, para tal efecto revisará los expedientes de los últimos quince (15) años y expedirá la resolución correspondiente.*
>
> ***Cuarta**. Los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones que obtengan una pensión especial proporcional podrán continuar el procedimiento para acreditar mayores años de aportaciones y obtener la pensión de jubilación del régimen general ".*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Norma derogatoria
Se derogan o se dejan sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente ley".

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Necesidad de una reforma integral del sistema previsional peruano

En primer lugar, debemos señalar que somos conscientes de que resulta necesaria una reforma integral del Sistema Previsional Peruano que comprenda no sólo el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), sino también el Sistema Privado de Pensiones (SPP), que tenga como punto de partida los lineamientos elaborados por el Consejo Evaluador de Pensiones[2], del cual formaron el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), el cual elaboró un informe en el cual se propuso una reforma previsional, que contempló lo siguiente:

Propuesta de Sistema Integrado de Pensiones del Consejo Evaluador

[2] Creado mediante la Ley Nº 30939, Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones.

Propuesta del Sistema Integrado de Pensiones			
Pilar de protección	Propuesta de diseño	Características	Aspectos complementarios
Pilar Cero	Pensión 65	No contributivo-programa asistencial	Dirigido a aliviar pobreza
Pilar Uno	Sistema de ahorro individual	Garantía estatal para completar faltante (pensión mínima)	Sistema Integrado de Pensiones: ▪ Garantía de pensión mínima ▪ Gestión de los fondos: AFP y Entidad Pública
Pilar Dos		Pensión autofinanciada con aporte individual	
Pilar Tres	Ahorro voluntario	Afiliados en general	Mecanismos para aporte voluntario
			Facilidades y esfuerzos focalizados

Como se puede advertir, el Consejo Evaluador de Pensiones contempló una propuesta que amplía la cobertura previsional, establece el rediseño y la integración de los sistemas de pensiones para promover la inclusión y la igualdad de oportunidades con fines previsionales, y mejora la calidad de las pensiones.

Asimismo, se destacó el rol complementario que debe tener la participación pública con la privada, constituyendo el Pilar Uno y el Pilar Dos la parte obligatoria del ahorro individual, que combina la posibilidad de contar con una pensión mínima con los beneficios de la capitalización de los ahorros.

La reforma integral del Sistema Previsional Peruano también debe definir temas relevantes como las condiciones macroeconómicas (PBI, inflación, deuda pública, mercado de capitales), las condiciones laborales (PEA, rigidez del mercado laboral, informalidad, trabajadores independientes), las condiciones demográficas (fertilidad, mortalidad, pirámide generacional, migración, dicotomía rural-urbano, distribución por sexo), condiciones sociales (riqueza-pobreza, Índice de Gini, Índice de Desarrollo Humano, educación) y las condiciones jurídico constitucionales (Derechos, modelo de Estado, modelo de economía, finanzas públicas, reglas previsionales).

En ese sentido, mediante el Decreto Supremo N° 081-2022-PCM, el Poder Ejecutivo ha creado la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar los Informes Técnicos que contengan la evaluación del Sistema Previsional Peruano, así como una propuesta normativa para crear el nuevo Sistema de Pensiones. Este acto es parte de los esfuerzos del Poder Ejecutivo para dar una solución a la problemática existente en el Sistema Previsional Peruano. Esta Comisión Multisectorial elaborará el Informe Técnico que contenga la evaluación del Sistema Previsional Peruano, así como la creación del nuevo sistema de pensiones, sin afectar la sostenibilidad fiscal.[3]

Sobre la creación de Comisiones Sectoriales y Multisectoriales

No obstante lo ya señalado, es pertinente observar la Autógrafa por una serie de

[3] Literales a) y b) del artículo 3 del Decreto Supremo N° 081-2022-PCM.

consideraciones.

En primer lugar, esta iniciativa congresal vulnera la Constitución Política y las leyes. Al respecto, la Constitución reconoce el principio de separación de poderes en su artículo 43:

> *"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno*
> *Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*
> *El Estado es uno e indivisible.*
> *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y* ***se organiza según el principio de la separación de poderes****".* (Énfasis agregado)

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que este principio es una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura[4].

Vinculado con dicho principio se encuentra el principio de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que señala lo siguiente:

> ***"Artículo VI.- Principio de competencia***
>
> *1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*
> *2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".*

Es decir, el Poder Ejecutivo cuenta con competencias exclusivas y excluyentes, entre las cuales se encuentra la creación de Comisiones, tal como establece el artículo 35 de la LOPE:

> *"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones*
> *Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de* ***seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes****, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.*
> *Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo.*
> *Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:*
> ***1. Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen****;*
> *2. Su conformación;*
> *3. El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley;*

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

4. Su objeto y las funciones que se les asignan;
5. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y,
6. El período de su existencia, de ser el caso." (Énfasis agregado)

Por su parte, el artículo 36 de la LOPE dispone que las Comisiones pueden ser de tres tipos:

*"1. **Comisiones Sectoriales.-** Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por **resolución ministerial** del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.*
*2. **Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal**.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante **resolución suprema** refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.*
*3. **Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente**.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante **decreto supremo** refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas" (Énfasis agregado)*

De lo señalado, se aprecia que recae en el Poder Ejecutivo la facultad exclusiva de conformar comisiones sectoriales y multisectoriales, pudiendo ser estas últimas de naturaleza temporal o permanente. Por tanto, la Autógrafa de Ley, al ser una iniciativa del Congreso que busca crear una "Comisión Especial Multisectorial", **afecta competencias exclusivas del Poder Ejecutivo**, establecidas en los artículos 35 y 36 de la LOPE, contraviniendo el principio de separación de poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el principio de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la LOPE.

Al respecto, cabe señalar que la LOPE es parte del bloque de constitucionalidad, por lo que forma parte del parámetro de control de la acción de inconstitucionalidad. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional (TC) señala lo siguiente:

> *"ese parámetro [de control] **puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional** (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido; por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; **y, por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido**.*
> *Tal capacidad (de fuentes formalmente no constitucionales para integrar el parámetro), es lo que **en el derecho constitucional comparado se ha abordado bajo la denominación de "bloque de constitucionalidad" (así, en España) o de "normas interpuestas" (caso de Italia)"**[5].*

Sobre el particular, el artículo 106 de la Constitución establece que mediante leyes orgánicas *"se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución* [...]". Así, al ser la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado materia de regulación de la LOPE, esta se convierte en norma

[5] Expediente 007-2002-AI/TC. Fundamento 5. El énfasis y agregado son nuestros.

sobre el contenido de la normación por disposición directa de la Constitución, formando así parte del bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, una ley ordinaria estaría contraviniendo lo dispuesto en una ley orgánica (LOPE) y no cumpliría con ser el instrumento normativo idóneo para la conformación de una comisión multisectorial.

Es pertinente mencionar que, producto de su competencia exclusiva antes señalada, mediante el Decreto Supremo N° 081-2022-PCM[6], publicado el 10 de julio de 2022, el Poder Ejecutivo ya ha creado la **Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar los Informes Técnicos que contengan la evaluación del Sistema Previsional Peruano, así como una propuesta normativa para crear el nuevo Sistema de Pensiones**.

Sobre la compensación a los denominados aportantes y ex aportantes al SNP

La autógrafa utiliza los conceptos "aportantes" y "ex aportantes", los cuales no existen en la normativa jurídica previsional; asimismo se señala que la Comisión Especial Multisectorial establecerá los mecanismos de compensación a los aportantes y ex aportantes del SNP que no hayan accedido a una pensión por no tener el mínimo de años de aportes para acceder a una pensión de Jubilación Proporcional Especial; **sin embargo, la propuesta no define qué se entiende por "compensación", ni cuál sería el presupuesto destinado al mismo**. Así, la compensación conllevaría a que el ciudadano que no haya completado los años de aportación suficientes para acceder a una pensión de Jubilación Proporcional Especial en el SNP, obtenga una prestación por parte del Estado. **Conforme a ello, la compensación a la que se hace referencia supone el otorgamiento de pensiones de jubilación a los mencionados ciudadanos; sin embargo, la autógrafa no contiene el análisis de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera**.

Inviabilidad de incorporar al SNP a aportantes y ex aportantes del SPP

La Autógrafa propone que los aportantes y ex aportantes del SPP se incorporen al SNP, **sin delimitar su ámbito de aplicación**, por lo que no es posible cuantificar el impacto que se tendría de su traslado al SNP.

Sobre la pensión acumulativa entre cónyuges o unión de hecho

Mediante el artículo 84-A del Decreto Ley N° 19990 adicionado por la Ley N° 29451[7] y el artículo 84 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones (RU-SNP)[8], se viene regulando el otorgamiento de la pensión previsional especial de jubilación para la sociedad conyugal, por lo que lo señalado en el acápite d) del artículo 2 de la autógrafa no tendría objeto al estar normado dicho supuesto.

---

[6] Decreto Supremo N° 081-2022-PCM, que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar los Informes Técnicos que contengan una evaluación del Sistema Previsional Peruano, así como una propuesta normativa para crear el nuevo Sistema de Pensiones.

[7] Ley N° 29451, Ley que modifica el Decreto Ley Nº 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la seguridad social, y establece el régimen especial de jubilación para la sociedad conyugal y las uniones de hecho.

[8] Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 354-2020-EF.

Inviabilidad de que las pensiones no pagadas a quienes pueden acogerse de forma retroactiva a la ley sean reconocidas

En la autógrafa precisa sobre la pensiones no pagadas, pero no existe claridad en su definición, ya que puede referirse a los devengados que perciben los pensionistas, pero sin embargo menciona un reconocimiento retroactivo de la ley, lo cual contraviene lo establecido en la Constitución[9]: "(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en *materia penal cuando favorece al reo. (...)".*

La Autógrafa de Ley vulnera el principio de intangibilidad de los fondos de pensiones

La Ley N° 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley Nº 19990 administrados por la ONP, fue declarada inconstitucional por el TC con la Sentencia N° 151/2021 del 4 de febrero de 2021, recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC, concerniente al "Caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones".

Al respecto, la Constitución consagra el principio de intangibilidad de los fondos de pensiones:

> *"**Artículo 12°.-** Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley".*

Así, la citada Sentencia del TC señaló que la Ley N° 31083 vulneraba dicha disposición:

> ***"9**. La Ley 31083 no establece cuál será la fuente de financiamiento de los gastos que ordena ejecutar. Atendiendo a su objetivo, a una lectura sistemática de su contenido y tomando en consideración lo afirmado por el Poder Ejecutivo[10], **queda claro que ello implicará el uso del fondo mensual transitorio, que se forma con los aportes de los afiliados al SNP que actualmente están trabajando y que se utiliza para el pago de las pensiones de los jubilados.***
>
> ***Esta disposición legal colisiona frontalmente con los artículos 11 y 12 de la Constitución. Buscando garantizar el pago de las pensiones futuras, estos artículos establecen que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Solo pueden ser empleados para pagar las pensiones de los jubilados**. Esta intangibilidad ha sido afirmada por este Tribunal Constitucional como una garantía institucional del derecho fundamental a la pensión de las personas que se jubilan, toda vez que el pago de su pensión debe estar asegurado (cfr. sentencia emitida en el Expediente 0050-2004-AI/TC acumulados y en el Expediente 0013-2012-PI/TC)."*

En ese sentido, en tanto que uno de los mecanismos de compensación a los aportantes y ex aportantes al SNP que no accedan a una pensión de jubilación, según lo dispuesto por la Autógrafa, podría considerar la devolución de los aportes

---

[9] Artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

[10] *Cfr.* Informe 491-2020-EF/42.03 del MEF (fojas 108, vuelta de la demanda); así como el Oficio N° 183-2020-PR, de 18 de setiembre de 2020, remitido por la Presidencia de la República con las observaciones a la autógrafa de ley (fojas 44 y 55 de la demanda).

efectuados, ello podría implicar una colisión frontal con el citado principio de intangibilidad de los fondos de pensiones, por los mismos fundamentos esgrimidos por el TC.

A mayor detalle, el TC señaló que las autoridades deben evitar la aprobación de medidas que puedan desestabilizar la economía y mellar las reservas del tesoro, ya que esto afectaría la posibilidad de ejecutar los fines propios del Estado y comprometería las perspectivas económicas de las generaciones futuras.

Respecto a la a autorización a la Oficina de Normalización Previsional para otorgar pensiones especiales proporcionales, utilizando las resoluciones denegatorias de pensión de jubilación por no haber alcanzado los veinte (20) años de aportaciones

En relación a la Disposición Complementaria Modificatoria de la Autógrafa de Ley, con la cual se dispone la incorporación de la Tercera Disposición Complementaria Final en la Ley N° 31301, a fin de que la Oficina de Normalización Previsional revise los expedientes de los últimos quince (15) años para otorgar pensiones especiales proporcionales, utilizando las resoluciones denegatorias de pensión de jubilación por no haber alcanzado los veinte (20) años de aportaciones, es de indicar que los trámites de pensión en el SNP son a iniciativa de parte, iniciándose con la presentación de una solicitud, a través de la cual el afiliado, independientemente de la información que posea la ONP en sus sistemas, puede presentar pruebas que mejor respalden su derecho para demostrar más aportaciones al SNP en el transcurso de los últimos 15 años o manifestar su deseo de acogerse a algún beneficio que otorga el SNP, tales como presentación de declaraciones juradas para reconocimiento de aportes o préstamo previsional.

Por otro lado, debe tenerse presente que la propuesta antes mencionada omite considerar el impacto operativo y económico de la propuesta, el cual se concreta en los siguientes términos:

a. **Reconocimiento de aportes posteriores a la denegatoria**: La Autógrafa de Ley establece que debe realizarse la revisión de oficio de las denegatorias de hasta quince años atrás, por lo que los afiliados pueden haber realizado actividad laboral o en forma independiente habiendo generado mayores aportes al SNP. Asimismo, la cantidad de aportaciones reconocidas puede variar en el tiempo, a raíz de un nuevo criterio para acreditar aportes, por lo que, en esos casos, se tendría que realizar nuevamente el proceso de acreditación de aportes.
b. **Acreditación de aportes por verificación en campo**: Al no haber una solicitud que permita identificar información de la actividad laboral o independiente como facultativo que pudiera realizar el afiliado, se tendrá que recurrir a la revisión física de los libros de planilla en los domicilios de los empleadores, lo cual va generar atenciones que excedan el plazo para el otorgamiento de pensión dado que no se va contar recursos suficientes para realizar en forma masiva la labor de campo requerida.
c. **Sobre el otorgamiento de las pensiones de jubilación proporcional especial bajo la Ley N° 31301**: Bajo la normativa propuesta por la Autógrafa de Ley se plantea el otorgamiento de oficio de pensiones a individuos con solicitud de pensión denegada por no haber acreditado 20 años de

aportaciones, dicho stock de expedientes, se han venido calificando beneficiando bajo la Ley de pensiones de jubilación proporcional especial, debido a la flexibilización en el requisito de años de aportes. Teniendo en cuenta la aprobación de la Ley N° 31301 en julio de 2021, el otorgamiento de pensiones proporcionales ha evolucionado a una tasa de crecimiento promedio mensual de 28%, donde la mayor proporción (61% en promedio) se concentra en la pensión de S/ 250 y el restante 31% en pensiones de S/350, así a octubre 2022 se ha otorgado pensión a 21,267 individuos. Se proyecta que a diciembre del presente año los beneficiarios de la ley alcancen la cifra acumulada de 24,000 pensiones de jubilación proporcional especial otorgadas desde la promulgación de la referida Ley.

Asimismo, sobre la incorporación de la Cuarta Disposición Complementaria Final en la Ley N° 31301, en el sentido que, una vez obtenida la pensión especial proporcional en el SNP, se pueda continuar acreditando mayores años de aportes a fin de acceder al régimen general de jubilación, se debe precisar que, en la exposición de motivos no se ha tenido en cuenta o evaluado, que la misma Ley N° 31301, establece que, la realización de actividades laborales y/o el reinicio de actividades laborales por parte del pensionista no suspende la pensión obtenida y su ingreso no está sujeto a retención de la contribución a favor del SNP, salvo que el pensionista solicite la suspensión y la retención de su contribución para aportar al SNP. Contemplándose con la modificación del RU-SNP 60, con Decreto Supremo N° 282-2021-EF, la posibilidad de recalcular la pensión, por consiguiente, la propuesta no resulta necesaria.

Afectación de la Autógrafa a la exigencia de sostenibilidad financiera

En cuanto a las funciones establecidas para la Comisión Especial Multisectorial, relativas a establecer los mecanismos de compensación respecto de los aportantes y exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones que no accedan a una pensión de jubilación, por no haber cumplido con el tiempo mínimo de aportación de diez (10) años y no menor de a cinco (5) años, es necesario precisar que el SNP es un régimen de reparto en el que los aportes de los trabajadores se destinan íntegramente al pago de las pensiones que deben abonarse en ese momento, según el principio de solidaridad intergeneracional, por el cual la generación de trabajadores que actualmente aportan financian las pensiones de los trabajadores jubilados.

En tal sentido, en el SNP los aportes recaudados de los trabajadores en actividad no se acumulan en un fondo individual para la percepción de futuros pagos a los mismos, sino que son empleados para financiar las pensiones del momento. No obstante, sí generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen, en forma de aportaciones que darán acceso a una futura pensión que será financiada por los trabajadores en actividad de ese momento.

Es decir, por más que se cuente con un registro del monto de los aportes realizados a lo largo del tiempo dicho registro tiene una "*finalidad informativa*"[11], las aportaciones recaudadas no se acumulan en un fondo colectivo y mucho menos individual, en el cual se pueda identificar el monto aportado por cada uno de los trabajadores, sino que sirven para asumir los gastos y cargas económicas

[11] Fundamento 13 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00007-2008-PI/TC.

de las generaciones de los actuales jubilados.

En esa medida, la propuesta para establecer mecanismos de compensación establecida en la Autógrafa de Ley no es técnicamente ni financieramente viables, porque nos encontramos frente a un régimen de reparto, en el que no existe un fondo en el cual se acumulen los aportes, sino que se destinan en su totalidad - mes a mes - para el pago de pensiones; y que si bien, los aportes son recolectados, su existencia es temporal, ya que financian los pagos a los actuales pensionistas.

En el SNP como ya se ha señalado, los trabajadores de hoy pagan las pensiones de los pensionistas de hoy (solidaridad intergeneracional). A partir de esto se genera una ratio de dependencia: qué tanto la recaudación sustenta el pago de pensiones. De otro lado, el SNP también se caracteriza por ser progresivo en su diseño, al contemplar topes en el valor de su pensión mínima y máxima. De este modo, las pensiones de menor valor se encuentran subsidiada, pues los de mayores ingresos financian en parte las pensiones de sus pares de menores ingresos (solidaridad intrageneracional). En tal sentido, la Autógrafa de Ley, no toma en consideración estos mecanismos, ni las necesidades del SNP en el pago de las pensiones, pretendiendo crear más cargas y responsabilidades financieras, que podría conllevar a la imposibilidad en el pago de las actuales pensiones.

Con la aprobación de la Autógrafa de Ley, **los primeros que verán afectados sus derechos son los actuales pensionistas del SNP ya que lo que se recaude mes a mes no se destinaría al pago de sus pensiones, sino a cumplir con los mecanismos de compensación que la Comisión Especial Multisectorial disponga, afectando de esta forma la sostenibilidad financiera del régimen**.

Toda reforma previsional debe sustentarse sobre criterios básicos de responsabilidad económica, así como una evaluación de beneficios (pensiones) que sean sostenibles en el tiempo para los afiliados del sistema de pensiones que se propone. Una reforma de esta magnitud debe considerar la evaluación integral y profunda del actual sistema y los efectos de las políticas gubernamentales y su costo en la economía del país, pero también la adecuación de los sistemas previsionales a cambios demográficos.

De la revisión de los antecedentes que sustentan a la Autógrafa de Ley, se puede constatar que ésta carece de información sobre la magnitud de los recursos necesarios para respaldar en el tiempo los mecanismos de compensación que la Comisión Especial Multisectorial disponga. Al respecto, se observa que no se ha determinado la viabilidad de dicha medida, máxime si la propuesta irrogaría un gasto fiscal, asimismo, no se identifica la fuente de financiamiento que lo haga sostenible.

En atención a lo expuesto, el financiamiento de los mecanismos de compensación que la Comisión Especial Multisectorial disponga, tendrían que necesariamente realizarse con transferencias del Tesoro Público, gastos que no cuentan con el respectivo financiamiento en la Ley Nº 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

De forma específica, en materia de pensiones, la Constitución Política señala en

la Primera Disposición Final y Transitoria[12] 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"*.

Cualquier iniciativa legislativa en materia de pensiones debe contar con el respaldo de un análisis costo-beneficio, que con un estudio cualitativo y cuantitativo (estadístico, financiero y actuarial) aporte criterios que, con un cierto nivel de confianza, sustenten que las medidas son sostenibles financieramente en el tiempo, dando cumplimiento a lo establecido en la Primera Disposición Final y Transitoria Constitución.

Se debe tener presente además que, las obligaciones previsionales se caracterizan por tener un impacto sobre todo en el largo plazo, siendo por ello imprescindible que la forma de financiamiento garantice no solo su disponibilidad presupuestal, sino también su sostenibilidad en el tiempo, ello sin afectar el equilibrio fiscal; cabe indicar que la sostenibilidad financiera del pago de las pensiones se constituye en una obligación de largo plazo, la que debe estar debidamente probada y sustentada en el tiempo.

La sostenibilidad financiera del pago de pensiones en el tiempo no se limita solo al requisito de la disponibilidad presupuestaria (que es de carácter anual). La cobertura de los pagos de pensiones en el corto plazo no debe dejar de lado que dicha cobertura implica una obligación de largo plazo. Por ello, dicha obligación debe estar relacionada con el tiempo de duración estimada de la obligación y la esperanza de vida, siendo imprescindible efectuar un cálculo actuarial que incluya el total estimado de esta obligación previsional.

Según el Tribunal Constitucional, la sostenibilidad se refiere 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[13].

En ese sentido, la disposición de la Autógrafa de Ley, que dispone que la Comisión Especial Multisectorial establezca los mecanismos de compensación respecto de los aportantes y exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones que no accedan a una pensión de jubilación, por no haber cumplido con el tiempo mínimo de aportación de diez (10) años y no menor de a cinco (5) años, contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, debido_a que carece de sustento en el marco del principio de sostenibilidad financiera[14] para la modificación o creación de un nuevo sistema de pensiones.

Vulneración de la prohibición de iniciativa para crear o aumentar gasto público

Respecto a la incorporación de la cuarta disposición complementaria final a la Ley Nº 31301 propuesta en la Autógrafa de Ley, desde el ámbito estrictamente presupuestario, se formula observación dado que la medida podría implicar recursos adicionales al Tesoro Público, dado que, dichas medidas estarían

[12] Modificada por la Ley N° 28389, de fecha 17 de noviembre de 2004.
[13] Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 00016-2020-PI/TC.
[14] Tal como lo establece el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

ampliando la base de pensionistas beneficiarios de la Ley Nº 31301 y de los pensionistas de jubilación del régimen general.

Cabe señalar que, en la Exposición de Motivos señalada en el punto 2.5, no se efectúa estimaciones respecto a la propuesta de compensaciones ni sustenta un estudio actuarial o económico que determine la viabilidad de la iniciativa legislativa.

Por su parte el artículo 79 de la Constitución Política establece que los Congresistas de la República carecen de iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que refiere a su propio presupuesto; lo cual significa que no tienen iniciativa propiamente presupuestaria, con una sola excepción que es preparar su propio presupuesto con autonomía. Lo cual significa que en todo lo demás sólo el Poder Ejecutivo tiene iniciativa presupuestaria.

Esta interdicción financiera del Congreso obedece, en primer lugar, al control de los ingresos y gastos que se encuentra más capacitado para realizar el Poder Ejecutivo. Y en segundo lugar, se debe a la necesidad de controlar las tendencias inflacionarias que mantener la iniciativa financiera significa (los parlamentarios no tienden a disminuir la estructura de gastos del presupuesto, sino a aumentarla)[15].

Al respecto, la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley, relativa a que se establezcan los mecanismos de compensación respecto de los aportantes y exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones que no accedan a una pensión de jubilación, por no haber cumplido con el tiempo mínimo de aportación de diez (10) años y no menor de a cinco (5) años, **necesariamente implicará un incremento del gasto público pues obviamente las pensiones de los actuales pensionistas del SNP tendrán que ser financiadas con recursos del Tesoro Público.**

Asimismo, la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley mediante la cual se incorpora la Tercera Disposición Complementaria Final a la Ley N° 31301, disponiendo que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) otorgue pensiones proporcionales especiales utilizando las resoluciones denegatorias de pensión de jubilación por no haber alcanzado los 20 años de aportaciones, debiendo revisar los expedientes de los últimos quince (15) años, generaría un costo anual en la planilla de 28.8 millones de soles y generaría una reserva pensionaria de 240.8 millones de soles, que necesariamente implicarán un incremento del gasto público que tendría que ser financiado con recursos del Tesoro Público, gasto público que no han sido previamente presupuestado.

En ese sentido el contenido de la Autógrafa de Ley, **entra en conflicto con lo regulado en el artículo 79 de la Constitución, que dispone que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que refiere a su propio presupuesto**.

En esa medida, las disposiciones de la Autógrafa de Ley vulneran dos mandatos constitucionales, el que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por los criterios de sostenibilidad

[15] DELGADO-GUEMBES César, "Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano", Lima: Congreso de la República, 2012, p. 577.

financiera (Primera Disposición Final y Transitoria), y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público (artículo 79 de la Constitución).

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

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 110/2021-CR, 416/2021-CR y 472/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **noviembre** del **2022**

Pase a las comisiones de:

-ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.

-TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

-DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ESTABLECER MECANISMOS DE COMPENSACIÓN Y ALTERNATIVAS DE ADMINISTRACIÓN DE PENSIONES A LOS APORTANTES Y EXAPORTANTES AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Artículo 1. Objeto de la Ley

Se crea la Comisión Especial Multisectorial Encargada de Establecer los Mecanismos de Compensación y Alternativas de Administración de Pensiones a los Aportantes y Exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones, inclusive aquellos que no accedan a una pensión de jubilación, por no cumplir el tiempo mínimo de aportación de diez (10) años.

Artículo 2. Funciones de la Comisión Especial Multisectorial

Son funciones de la Comisión Especial Multisectorial las siguientes:

a) Establecer su reglamento y cronograma de trabajo.

b) Proponer los mecanismos de compensación respecto de los aportantes y exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones que no accedan a una pensión de jubilación, por no haber cumplido con el tiempo mínimo de aportación de diez (10) años y no menor a cinco (5) años.

c) Analizar la viabilidad de incorporar al Sistema Nacional de Pensiones a aportantes y exaportantes del Sistema Privado de Pensiones.

d) Evaluar la viabilidad de permitir una pensión acumulativa entre cónyuges o unión de hecho.

e) Evaluar la viabilidad de que las pensiones no pagadas a quienes pueden acogerse de forma retroactiva a la ley sean reconocidas.

f) Otras que establezca el reglamento de esta ley.

Artículo 3. Conformación de la Comisión Especial Multisectorial

La Comisión Especial Multisectorial está conformada por los siguientes miembros:

a) El ministro de Trabajo y Promoción del Empleo o su representante.

b) El ministro de Economía y Finanzas o su representante.

c) Tres (3) representantes del Congreso de la República, elegidos bajo sus propios procedimientos.

d) Un (1) representante de la Oficina de Normalización Previsional.

e) Un (1) representante de los aportantes y un representante de los exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones, designados por las asociaciones representativas de este sector, debidamente inscritas en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Si hubiera más de una asociación de aportantes y exaportantes al Sistema Nacional de Pensiones, remitirán su propuesta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el cual se encargará de elegir a los dos (2) representantes, de acuerdo con los mecanismos que se establezcan en el reglamento de esta ley.

La presidencia de la Comisión Especial Multisectorial recae sobre el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo o su representante.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Normas reglamentarias y complementarias

Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas se dictan las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la presente ley, en un plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir del día siguiente de su publicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Incorporación de la tercera y la cuarta disposición complementaria final a la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones

Se incorpora la tercera y cuarta disposición complementaria final a la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones, en los términos siguientes:

> *"**Tercera.** Autorícese a la Oficina de Normalización Previsional para otorgar pensiones especiales proporcionales, utilizando las resoluciones denegatorias de pensión de jubilación por no haber alcanzado los veinte*

(20) años de aportaciones, para tal efecto revisará los expedientes de los últimos quince (15) años y expedirá la resolución correspondiente.

Cuarta. *Los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones que obtengan una pensión especial proporcional podrán continuar el procedimiento para acreditar mayores años de aportaciones y obtener la pensión de jubilación del régimen general".*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Norma derogatoria

Se derogan o se dejan sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiún días del mes de octubre de dos mil veintidós.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA