Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 4180/2018-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 3 del Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", incorporando un nuevo criterio de elegibilidad de los usuarios.

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020 – 2021

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el proyecto de Ley 4180/2018-CR, presentado por el congresista César Henry Vásquez Sánchez, integrante del grupo parlamentario Alianza para el Progreso-APP, que propone la Ley que modifica el artículo 3 del Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", incorporando un nuevo criterio de elegibilidad de los usuarios.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El proyecto 4180/2018-CR ingresó el 10 de abril de 2019 al área de trámite documentario del Congreso de la República y fue decretado e ingresado a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 12 de abril de 2019, como única comisión dictaminadora, ingresando el día siguiente a dicha comisión para su estudio y dictamen.

Estando al cumplimiento de los requisitos formales exigidos por los artículos 75[1] y 76[2] del Reglamento del Congreso de la República, en adelante "RCR", la Comisión de Inclusión

[1] *Requisitos y presentación de las proposiciones*
Artículo 75. Las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
[2] *Requisitos especiales*
Artículo 76. La presentación de las proposiciones de Ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:
(…)
2. Las proposiciones de Ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:
2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas,
2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.
2.3. De un número mínimo de cinco (5) Congresistas, para el caso de los que incurran en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.
En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.
Además, estas proposiciones de Ley o resolución legislativa:
a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

Social y Personas con Discapacidad declara su ADMISIBILIDAD a fin de ser objeto de estudio y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA[3]

Presenta una fórmula legal de dos artículos y una disposición complementaria, en cuyo primer artículo propone modificar el artículo 3 del Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" incorporando un nuevo criterio de elegibilidad de los usuarios a aquellas personas adultas mayores en situación de pobreza que hayan contribuido notablemente a la sociedad peruana, para cuyo efecto debe contar con aprobación de la comisión calificadora.

En el artículo 2 señala que la comisión calificadora es responsable de aprobar la procedencia de la incorporación del usuario al referido Programa, y está conformada por un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, quien lo presidirá; un representante del Ministerio de Educación; un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; un representante del Ministerio de Cultura; y, un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Prescribe que la solicitud de incorporación al Programa "Pensión 65" es presentada por el propio interesado o por cualquier ciudadano con capacidad de ejercicio.

En la única disposición complementaria se dispone que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social implemente la norma en un plazo no menor de 60 días de entrada en vigencia de la Ley.

III. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política del Perú.

b) Reglamento del Congreso de la República.

---

b) No pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tratados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.
(…)
d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de Ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos.
e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

[3] Ver contenido del PL. 4180, en el siguiente enlace:
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0418020190410..pdf

c) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

d) Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

e) Ley 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización.

f) Ley 27747, Ley que regula el otorgamiento de las pensiones de gracia.

g) Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea el programa social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

h) Decreto Supremo 006-2017-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Mnisterio de Desarrollo e Inclusión Social.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. Opiniones solicitadas

La iniciativa legislativa ha sido remitida, para que emitan su opinión e informe técnico a las siguientes instituciones:

a) **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**. Oficio 696-2018-2019-CISP-CR remitido el 30 de abril de 2019.

b) **Ministerio de Economía y Finanzas.** Oficio 697-2018-2019-CISCD-CR remitido el 30 de abril de 2019.

c) **Ministerio de Educación.** Oficio 698-2018- 2019-CISCD-CR remitido el 30 de abril de 2019.

d) **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.** Oficio 699-2018-2019- CISCD-CR remitido el 30 de abril de 2019.

e) **Ministerio de Cultura.** Oficio 700-2018-2019-CISCD-CR remitido el 30 de abril de 2019.

f) **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.** Oficio 701-2018-2019-CISCD-CR remitido el 30 de abril de 2019.

g) **Asociación de Municipalidades del Peru-AMPE.** Oficio 702-2018-2019-CISCD-CR remitido el 30 de abril de 2019.

h) **Presidencia del Consejo de Ministros**. Oficio 703-2018- 2019-CISCD-CR remitido el 30 de abril de 2019.

4.2. Opinion recibidas

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad ha recibido las siguientes opiniones de los sectores involucrados en la materia, en respuesta a los oficios de solicitud:

4.2.1 Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Mediante el Oficio 487-2019-MIDIS/DM de fecha 9 de julio de 2019, remitido por la señora Paola Bustamante Suarez, ministra de Desarrollo e Inclusión Social, traslada el Informe 266-2019-MIDIS/G/OGAJ, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social concluye que NO RESULTA VIABLE el proyecto de ley 4180/2018-CR.

4.2.2. Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio 3219-2019-EF/10.01, de fecha 23 de agosto de 2019 remitido por el señor Carlos Augusto Oliva Neyra, Ministro de Economía y Finanzas, adjunta el Informe 347-2019-EF/50.06 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público, en el cual concluye que la propuesta NO ES VIABLE por contravenir las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 30880; y contravenir lo dispuesto por el artículo 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, referidas al principio de equilibrio presupuestario e iniciativa de gasto congresal.

4.2.3. Ministerio de Educación

Mediante Oficio 02700-2019-MINEDU/SG, de fecha 8 de julio de 2019, remitido por la señora Gaby De la Vega Sarmiento, Secretaria General, adjunta los informes 00532-2019-MINEDU/SG-OGAJ, 00288-2019-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITEN y 00109-2019-MINEDU/SPE-OPEP-UNOME, en los que concluyen que dicho ministerio no es competente para emitir opinión sobre el proyecto de ley 4180/2018-CR.

4.2.4. Ministerio de Cultura

Mediante Oficio D000132-2019-DM/MC, de fecha 20 de junio de 2019, remitido por la señora Ulla Sarela Holmquist Pachas, adjunta el Informe D000020-2019-OGAJ-CDR/MC, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en cuyo análisis señala que dicho sector no es competente para pronunciarse sobre el objeto del proyecto de ley.

4.3. Análisis Técnico Jurídico de la iniciativa legislativa

El proyecto de Ley 4180/2018-CR tiene por objeto modificar el artículo 3 del Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", incorporando un nuevo criterio de elegibilidad de los usuarios, para incluir a aquellas personas adultas mayores en situación de "pobreza" que hayan contribuido notablemente a la sociedad peruana, para cuyo efecto debe contar con aprobación de la comisión calificadora, la cual es responsable de aprobar la procedencia de la incorporación del usuario al referido Programa, y está conformada por un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, quien lo presidirá; un representante del Ministerio de Educación; un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; un representante del Ministerio de Cultura; y, un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Se precisa que la solicitud de incorporación al Programa "Pensión 65" puede ser presentada por el propio interesado o cualquier ciudadano con capacidad de ejercicio. Además, dispone que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social implemente la norma en un plazo no menor de 60 días de entrada en vigencia de la Ley.

Al respecto, debemos señalar que conforme a la Ley 29792, Ley de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)[4], el MIDIS es el organismo rector de las políticas nacionales de su responsabilidad, ejeriendo competencia exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno, en todo el territorio nacional para las actividadades, tales como, "*Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular, de competencia sectorial*".

En ese sentido, el MIDIS, sobre la base de las experiencias existentes y la coordinación a nivel intersectorial e intergubernamental, diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", como herramienta de gestión vinculante basada en la articulación para el logro de resultados en cinco ejes estratégicos, definidos mediante un enfoque de ciclo de vida, en atención a las necesidades específicas de cada etapa del desarrollo humano y a la importancia de las intervenciones en edades tempranas sobre los resultados en etapas posteriores de la vida de un individuo:

i) Nutrición Infantil;

ii) Desarrollo Infantil Temprano;

[4] Literal a) del artículo 6 de la Ley 29792, Ley que crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

iii) Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia;

iv) Inclusión Económica; y,

v) Protección del Adulto Mayor.

Esta herramienta reconoce el trabajo articulado intersectorial e intergubernamental como factor vital para reducir las brechas existentes en el país y mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, de modo que todas las personas puedan ejercer sus derechos y desarrollar sus habilidades, para lo cual se aprobó a través del Decreto Supremo 008-2013-MIDIS la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", en tanto instrumento de gestión orientado al logro de resultados prioritarios en materia de inclusión social, a través de la intervención articulada de los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Bajo el marco normativo mencionado, el MIDIS tiene la adscripción de diversos programas nacionales, tales como el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", el cual fue creado mediante el Decreto Supremo 081-2011-PCM. El objeto el citado programa es "*otorgar subvenciones económicas a los adultos a partir de los sesenta y cinco (65) años de edad, que se encuentren en situación de extrema pobreza al momento de acceder al programa y que cumplan con los requisitos de acceso y permanencia establecidos*".

Ahora bien, entre los requisitos para acceder al Programa "Pensión 65", tenemos el señalado en el numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo 081-2011-PCM, modificado por el Decreto Supremo 004-2014-MIDIS, el cual prescribe que "*Podrán acceder al Programa "Pensión 65" las personas adultas a partir de sesenta y cinco (65) años de edad que se encuentren en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)*", siendo esta norma la materia de modificación de la iniciativa legislativa.

Cabe precisar, que conforme al numeral 38.2 del artículo 38 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los programas "*son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específi ca, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen*", los cuales tienen carácter de temporal con el fin de mejorar las condiciones y calidad de vida de un grupo poblacional expuesto a situaciones que disminuyen el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

Al mismo tiempo, se debe tener en consideración que la Constitución Política del Perú reconoce el principio de separación de poderes en su artículo 43, que conforme al Tribunal Constitucional dicho principio "*persigue pues asegurar que los poderes*

constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)"; en tal sentido, siendo que la finalidad de la iniciativa legislativa es modificar parte del objeto de un programa del Poder Ejecutivo; la comisión considera que podría contravenir los principios de competencia y el de separación de poderes.

Asimismo, teniendo en consideración que el proyecto de ley busca incluir como criterio de elegibilidad del programa a usuarios que están en "*situación de pobreza*" por "*haber contribuido notablemente a la sociedad peruana*", para recibir la subvención económica sin poseer con la clasificación socioeconómica de "extrema pobreza", se vulnerarían los procesos de focalización y asignación de clasificación socioecómica normados por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que es regulado por la Ley 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y su respectivo Reglamento.

Igualmente, se generaría una duplicidad de procedimientos y de beneficios, por cuanto existe la Ley 27747, Ley que regula el otorgamiento de las pensiones de gracia, la cual precisa que las pensiones de gracia "*se otorgarán a las personas que hayan realizado una labor de trascendencia nacional en beneficio del país, que no perciban una pensión o ingreso del Estado"*, siendo este objetivo similar al que busca la iniciativa legislativa materia de estudio; por lo que, su aprobación podría conllevar a una sobrerregulación jurídica.

PENSIÓN 65 (nuevo criterio propuesto por el PL. 4180/2018-CR)	Ley 27747 LEY QUE REGULA EL OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES DE GRACIA
Artículo 1. Objeto de la Ley (…) "Artículo 3º.- Requisitos para ser Beneficiarios del programa "pensión 65" (...) *Asimismo, son usuarios del Programa "Pensión 65", las personas adultas mayores en situación de pobreza que* ***hayan contribuido notablemente a la sociedad peruana****, para cuyo efecto debe contar con aprobación de la* ***Comisión Calificadora****."* (…)	(…) Artículo 2º.- Otorgamiento de las Pensiones de Gracia (…) *Las Pensiones de Gracia se otorgarán a las personas que* ***hayan realizado una labor de trascendencia nacional en beneficio del país****, que no perciban una pensión o ingreso del Estado. En el caso de pensión póstuma, la misma será otorgada al cónyuge sobreviviente o hijos hasta cumplir la mayoría de edad.* Artículo 5º.- **Comisión Calificadora** de Merecimientos de Pensiones de Gracia

	***La Comisión Calificadora de Merecimientos de Pensiones de Gracia**, es la encargada de evaluar la procedencia de las solicitudes de otorgamiento de Pensión de Gracia.*

Asimismo, debe considerarse que el diseño y estructura de la Administración Pública debe respetar determinados criterios[5], tales como:

a. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.

b. Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.

c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines. Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición.

Por ello, conforme hemos señalado en párrafos anteriores, la necesidad de modificar un programa en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo constituye una prerrogativa exclusiva de dicho Poder del Estado, de conformidad al artículo 38 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el ingreso de una nueva población objetivo en el programa nacional "Pensión 65", conforme se propone en el proyecto de ley analizado irrogaría gasto público, por cuanto implicaría la previsión de una asignación de recursos presupuestales adicionales; lo que podría llevar a vulnerar lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual estipula "*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*".

En virtud de lo expuesto, esta comisión considera que no resulta viable la presente iniciativa legislativa, por cuanto podría conllevar a una sobrerregulación jurídica al no toma en cuenta que existe la Ley que regula el otorgamiento de las pensiones de gracia,

[5] Artículo 6 de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

la cual tiene un objeto similar al propuesto por proyecto de ley materia de análisis; además, se contravendría los principios de separación de poderes y competencia reconocidos en los artículos 43 de la Constitución Política del Perú, el artículo 6 de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado y el artículo 38 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y se vulneraría lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 4180/2018-CR y su remisión al ARCHIVO.

Dese cuenta,
Sala de Comisión.
Lima, 19 de abril de 2021.