



PERÚ

**Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo**

 "Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
 "Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 31 DIC. 2018

OFICIO N° 259 -2018-MTPE/1

 Señor Congresista
ZACARÍAS REYMUNDO LAPA INGA
 Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social
 Congreso de la República
Presente.-


Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3410/2018-CR

Referencia : Oficio N° 062-2018-2019/CTSS-CR (po)

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley 3410/2018-CR, Ley que reduce la edad de jubilación de los asegurados hombres y mujeres próximos a jubilarse en el Régimen del Sistema Nacional de Pensiones, el Decreto Ley 19990.

Al respecto, remito a usted el Informe N° 3036-2018-MTPE/4/8, que contiene la opinión solicitada.

Hago propicia la ocasión para reiterar a usted los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,

SYLVIA E. CÁCERES PIZARRO
 Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

COMISION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Proveído N°

Secretario Técnico

Finca

Fecha: 15 / 11 / 19



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 3036-2018-MTPE/4/8

PARA : **WILLMAN CÉSAR MELENDEZ TRIGOSO**
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3410/2018-CR que propone reducir la edad de jubilación de los asegurados hombres y mujeres próximos a jubilarse en el Régimen del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990.

REFERENCIA : Oficio N° 3899-2018-MTPE/2/14
(HR N° E-182246-2018)

FECHA : **07 DIC. 2018**

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente.

I. ANTECEDENTES

Mediante el Oficio N° 062-2018-2019/CTSS-CR-(po.), el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República remite el Proyecto de Ley N° 3410/2018-CR que propone reducir la edad de jubilación de los asegurados hombres y mujeres próximos a jubilarse en el Régimen del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990; para opinión del Sector.

Mediante el documento de la referencia, la Dirección General de Trabajo remite el Informe N° 206-2018-MTPE/2/14.4 de la Dirección de Seguridad Social por el que se emite opinión técnica sobre el proyecto de ley en cuestión.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.

III. ANÁLISIS

El proyecto de ley bajo comentario propone reducir la edad de jubilación de los hombres y mujeres afiliados al Sistema Nacional de Pensiones, de 65 a 60 años. Señala como fundamento de la propuesta que la esperanza de vida en el Perú para los hombres es de 72 años y para las mujeres es de 77 años, por lo que a efectos que la población goce de más tiempo de su derecho a la jubilación y al descanso, se debe reducir la edad de jubilación.

El artículo 10 de la Constitución Política del Perú 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.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que 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, 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'"¹.*

Por su parte, el artículo 11 de la Constitución Política del Perú establece que el Estado garantiza el libre acceso a las pensiones así como el aseguramiento de la calidad de vida de las personas frente a las contingencias cubiertas por el sistema. A entender del Tribunal Constitucional, el derecho a la seguridad social se instituye como una garantía institucional del derecho a la pensión que *"significa una protección constitucional contra la supresión legislativa"*².

El derecho a la pensión impone al Estado 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 calidad de vida o vida digna.

Ahora bien, la finalidad de establecer normativamente una edad para la jubilación tiene la siguiente racionalidad: un jubilado debe salir del mercado de trabajo permitiendo el ingreso de las generaciones jóvenes; a cambio de ello, el sistema de seguridad social le debe garantizar una pensión de jubilación que le permita mantener su nivel de vida en esta etapa de cesantía. El Estado garantiza el derecho al trabajo de las nuevas generaciones limitando el derecho al trabajo de las generaciones anteriores estableciendo un mecanismo de protección que le asegure contar con ingresos para su subsistencia, la pensión de jubilación, y que además le permita un descanso protegido. Tales ponderaciones de derechos pueden ser y deben ser regulados por el legislador infra-constitucional.

Como puede apreciarse, esta perspectiva intergeneracional tiene un enfoque garantista del derecho al trabajo de las nuevas generaciones bajo el presupuesto que la jubilación (la salida del mercado de trabajo o del empleo público) está protegida por los sistemas de seguridad social que protegen de forma suficiente las contingencias de la jubilación).

No obstante, resultan evidentes los casos de precarización de los sistemas de seguridad social, por ejemplo, con el pago de pensiones ínfimas que no cumplen con una tasa de sustitución razonable del salario (cuando menos 40% del salario del trabajador activo de acuerdo al artículo 7 del Convenio 102 de la OIT, Convenio sobre la Seguridad Social); o cuando las pensiones no se actualizan para mantener el poder adquisitivo, o se establece un sistema pensionario que sólo depende del ahorro individual y no garantiza institucionalmente una tasa mínima de sustitución del salario. Entonces en estos casos se produce un desequilibrio en la ponderación de derechos y, por tanto, una evidente afectación del derecho al trabajo de los pensionistas.

Tal situación de precariedad en la protección social debiera originar ajustes en los sistemas para restablecer su finalidad garantista del derecho a la seguridad social; sin embargo, la opción que se viene

¹ Fundamento 29 de la sentencia recaída en el expediente N° 1417-2005-AA/TC.

² Fundamento 53 de la sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 050-2004-AI.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

apreciando en los últimos años es la de desmontar tales instituciones; por ejemplo, permitiendo la disposición de los ahorros del sistema privado de pensiones antes de la jubilación³, en este sistema permitiendo el mantener simultáneamente con la pensión una relación laboral con la posibilidad legal de exonerarse de los descuentos por aportes al sistema pensionario; en el caso del Sistema Nacional de Pensiones se permite⁴ el goce de una pensión y remuneración simultáneas siempre que ambas no superen el 50% de la UIT en caso contrario, se debe suspender una de ellas.

En esta línea, el proyecto de ley no ofrece una solución a la precarización de los sistemas de seguridad social sino que contribuye a que los afiliados al sistema salgan antes de tiempo del mercado laboral para jubilarse a los 60 años, lo que implicará la percepción de una pensión de jubilación ínfima en el sistema nacional de pensiones que no asegurará una calidad de vida mínimo.

Consideramos que el proyecto de ley no ha enfocado de manera correcta la problemática que atraviesa la población jubilada en el país, ya que el problema que ellos atraviesan no es la edad en la que estas personas salen del mercado laboral a jubilarse sino que el mismo consiste en que no pueden llevar una vida digna en su situación de jubilados debido a la precariedad del sistema nacional de pensiones, que implica el pago de pensiones insuficientes para una calidad de vida decente.

Un segundo aspecto a tomar en cuenta es que la Constitución Política del Perú dispone en su Primera Disposición Final y Transitoria 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.

En la misma línea, el Convenio OIT N° 102 sobre seguridad social, ratificado por el Perú, establece que el Estado debe "garantizar que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan (...) previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión."

La implementación del proyecto normativo bajo comentario de hecho producirá un mayor desequilibrio financiero entre los beneficiarios del sistema pensionario, el número de aportantes al mismo y la recaudación de los aportes; lo cual obligaría al Estado a desembolsar gran parte de sus recursos para poder cumplir con el pago de las prestaciones asistenciales. Esta situación implicará el colapso del sistema por la falta de recursos para sostenerlo.

Así, consideramos que la propuesta normativa debe contar con el sustento de un análisis costo/beneficio que demuestre técnicamente su viabilidad económica y financiera mediante el aporte de estudios actuariales y otros elementos de juicio que permitan anticipar con un adecuado nivel de certidumbre que la propuesta no implicará demandas adicionales de recursos al Tesoro Público y que, por ende, no afectará el equilibrio presupuestario.

³ Ley N° 29426, Ley que crea el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el Sistema Privado de Pensiones.

⁴ Ley N° 28678, que modifica el artículo 45 del Decreto Ley N° 19990.



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

IV. CONCLUSIONES

Luego del análisis efectuado, consideramos que la idea de fondo que subyace al proyecto de ley radica en responder la siguiente pregunta: ¿cómo resolver la precariedad de los sistemas pensionarios (la insuficiencia de los montos pensiones que no permiten subsistir y obligan a los pensiones a trabajar)?

Desde una perspectiva de los derechos fundamentales, consideramos que la respuesta se debe dirigir a cumplir con el Convenio N° 102 de la OIT y establecer montos pensionarios que garanticen una tasa de sustitución mínima del salario, tanto en los sistemas de fondos de reparto como en los de ahorro individual; lo que implicaría una reforma previa e integral del sistema de seguridad social.

Finalmente, esta Oficina advierte que toda propuesta normativa tendiente a modificar los sistemas pensionarios debe estar acompañada de los estudios financieros actuariales correspondiente a fin de sustentar la viabilidad económica de la propuesta.

En tal sentido, no otorga su conformidad al proyecto de ley analizado por considerarlo inviable.

Es todo cuanto informo a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,



Miguel Antonio Pinedo Reyes
Asesor
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, **07 DIC. 2018**

Con la conformidad de la funcionaria que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes al Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,



WILLMAN CÉSAR MELÉNDEZ TRIGOSO
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Cc. Secretaría General