



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, 03 DIC. 2018

OFICIO N° 3758-2018-MTPE/4

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° 3324/2018-CR

Referencia : Oficio N° 049-2018-2019/CTSS-CR (po)

De mi mayor consideración:

Por especial encargo del señor Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, 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 N° 3324/2018-CR, Ley que crea el Bono de Reconocimiento por no recibir una pensión de jubilación de los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones.

Al respecto, remito a usted el Informe N° 2840-2018-MTPE/4/8 emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que contiene la opinión solicitada.

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

Atentamente,


VERÓNICA ROJAS MONTES
SECRETARÍA GENERAL
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Proveído N° 2178

Secretario Técnico

Firma

Fecha

10/12/18



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.° 2840-2018-MTPE/4/8

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

ASUNTO : Solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley n.° 3324/2018-CR, que crea el bono de reconocimiento por no recibir una pensión de jubilación de los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones.

REFERENCIA : a) Hoja de Ruta E-171451-2018
b) Oficio n.° 049-2018-2019/CTSS-CR-(po.)
c) Informe n.° 199-2018-MTPE/2/14.4
d) Oficio n.° 3628-2018-MTPE/2/14
e) Derivado del 30.10.18

FECHA : 21 NOV. 2018

Con agrado me dirijo a usted e informo:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Con el oficio de la referencia b), la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita que se brinde opinión sobre el proyecto del asunto.
- 1.2. Mediante el informe de la referencia c), la Dirección de Seguridad Social (DSS) de la Dirección General de Trabajo (DGT) brinda opinión sobre el proyecto normativo. Posteriormente, dicho documento es remitido por la DGT al Despacho Viceministerial de Trabajo (DVT), por medio del oficio de la referencia d).
- 1.3. Con el Derivado de la referencia e), la Secretaría General remite los antecedentes con la instrucción n.° 4 (acción necesaria).

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley n.° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (LOF).
- 2.3. Decreto Supremo n.° 004-2014-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (ROF).
- 2.4. Decreto Supremo N.° 008-2006-JUS, que aprueba el reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa (Manual de Técnica Normativa)



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

- 2.5. Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, que aprueba el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República (MTL del CR).

III. ANÁLISIS

III.1. Competencias de esta Oficina

- 3.1. Según el artículo 23 del ROF, esta Oficina es el órgano de administración interna responsable de asesorar en materia legal a la Alta Dirección y órganos del Ministerio, emitiendo opinión jurídica, analizando y sistematizando la legislación sectorial y pronunciándose sobre la legalidad de los actos que sean remitidos para su revisión. Además, depende jerárquicamente de la Secretaría General.
- 3.2. Conforme con el literal d) del artículo 24 del ROF, una de las funciones de esta Oficina es emitir opiniones legales que le sean solicitadas por la Alta Dirección y órganos del Ministerio, en los casos que corresponda.
- 3.3. Se ha tomado en cuenta las consideraciones del informe de la referencia c).

III.2. Sobre la propuesta normativa

- 3.4. En el siguiente cuadro, se expone el articulado del proyecto de ley materia de análisis¹:

Proyecto de Ley n.º 3324/2018-CR
Artículo Primero: Crease el Bono de reconocimiento por no recibir una pensión de jubilación de los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones. Dicho Bono debe ser entregado a los trabajadores que hayan aportado menos de veinte años al sistema de pensiones.
Artículo Segundo: Características del Bono a) Es en moneda nacional y mantiene su valor en función del índice de precios al consumidor para Lima Metropolitana que publica el INEI, o el indicar que lo sustituya y tiene como base el índice del mes de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. b) Es exigible cuando el titular cumpla los 65 años.
Artículo Tercero: Para el cumplimiento de la presente ley, la ONP emitirá la constancia de aportes y elaborará una cuenta individual de cada trabajador.
Artículo Cuarto: El reglamento de la presente ley será aprobado mediante Decreto Supremo en un plazo no mayor de sesenta días y establecerá las condiciones para hacer efectivo el pago del bono para los trabajadores que no van a recibir una pensión de jubilación de los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones.
Artículo Quinto: La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano

¹ El cuadro presentado tiene una transcripción exacta de las medidas propuestas en el proyecto de ley.



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”**

- 3.5. De acuerdo con el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, 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, no puede entenderse a la seguridad social alejada del bienestar y el tratamiento digno de la persona, por lo que todo proyecto dirigido a mejorar las condiciones de los pensionistas, o de quienes estando adscritos a la seguridad social no reúne los requisitos necesarios para una pensión, tiene una finalidad legítima, en conveniencia con los fines de la Constitución Política del Perú.

Según la exposición de motivos (página 9), la propuesta que se analiza tiene como objetivo es lograr que los trabajadores que no cumplan con los requisitos de una pensión de jubilación obtengan el bono de reconocimiento por no recibir una pensión de jubilación, lo cual resulta acorde con los fines de la Seguridad Social, reconocida en la Constitución Política del Perú.

No obstante, atendiendo a las disposiciones del proyecto, es necesario anotar que el SNP es un sistema administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), vigente desde el 1 de mayo de 1973 y creado por el Decreto Ley n.º 19990²; y, que funciona en base al principio de solidaridad, el cual <<(…)postula que es toda la población la que está llamada a contribuir al sostenimiento del sistema. En palabras de Novoa Fuenzalida, citado por Pasco: “la distribución equitativa del costo del sistema; el esfuerzo de toda la comunidad en su propio beneficio, esfuerzo al que deben contribuir todos y cada cual según sus capacidades y necesidades”. De este modo, lo que se busca es la transferencia de recursos desde los sectores más favorecidos hacia aquellos con menores ingresos; desde las contingencias menos onerosas hacia las más costosas; de las personas menos expuestas al peligro hacia las más expuestas al mismo. Precisamente por ello, existe consenso de que éste es el principio fundamental de la Seguridad Social, la herramienta con la cual se logra su objetivo fundamental: la redistribución de la riqueza>>³.

En esa línea, y tomando en cuenta el informe de la referencia c), en el SNP los aportes efectuados por lo actuales aportantes financian la pensión de los actuales pensionistas, razón que impide efectuar las devoluciones de los aportes cotizados. Es decir: las cotizaciones recaudadas de los trabajadores en activo no se acumulan en un fondo privado para la percepción de futuros pagos a los mismos, sino que son empleadas en financiar las pensiones del momento.

Por ello, la propuesta del artículo tercero con la que se crea una cuenta individual por cada trabajador, resulta incompatible con el modelo de funcionamiento del SNP; y, además, impediría el otorgamiento de las pensiones, en tanto los aportes ya no se dirigen a un fondo común que tiene por objeto financiar las prestaciones de los pensionistas, sino acumularse con el paso del tiempo, lo que el ordenamiento jurídico hace posible a través del Sistema Privado de Pensiones. En otros términos: es estaría eliminando el SNP.

- 3.6. Por otro lado, es pertinente mencionar la primera disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú de 1993, por la cual 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.

² Ver en: <https://www.gob.pe/516-elegir-sistema-de-pensiones-sistema-nacional-de-pensiones-snp>.

³ BEYA GONZÁLES, Erick Giancarlo. “El retorno del efecto espejo: ¿es inconstitucional la Ley N° 30683 que restablece la nivelación pensionaria de policías y Fuerzas Armadas?”, En: Soluciones Laboral, año 11, n.º 130, octubre del 2018, p. 93.



**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”**

En ese sentido, a pesar que las disposiciones de la propuesta normativa tendrían un notorio impacto económico en los recursos del SNP (y en la calidad de sus prestaciones), la exposición de motivos no presenta un Análisis de Costo Beneficio (ACB) con un sustento riguroso, de acuerdo con las disposiciones del MTL del CR⁴ y del MTN⁵, que explique que las modificaciones sugeridas no afectarán la sostenibilidad del SNP, así como la calidad de sus prestaciones a sus afiliados.

Para ello, resulta útil lo señalado por el MINJUS⁶, a modo de guía de orientación para el ACB de los proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo, respecto a que debe estimarse los efectos económicos asociando a cada ganador o perdedor el monto que gana o pierde por efecto del proyecto; tales ganadores o perdedores vienen a ser los actores o grupos de interés (entidades, sectores, grupos económicos, sociales, etcétera) que se verían afectados directa o indirectamente, de aprobarse determinada propuesta normativa.

- 3.7. Asimismo, el efecto de la vigencia de la norma, señalado en la exposición de motivos, sólo indica que el proyecto que se analiza pretende crear el bono de reconocimiento por no recibir una pensión de jubilación de los trabajadores afiliados al sistema nacional de pensiones; cuando de acuerdo con el MTL del CR (página 54), debería incluir el análisis sobre el efecto de la vigencia de la ley, con mención expresa de la creación de nuevas disposiciones, modificación o derogación de normas vigentes.
- 3.8. Por lo expuesto, a pesar que el proyecto pueda tener un objetivo legítimo - proteger a aquellas personas que no han reunido los requisitos para una pensión - se considera que el proyecto no resulta viable.
- 3.9. Adicionalmente, debe señalarse que el segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución Política del Perú dispone que la ley determina la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado, siendo que el artículo 2 de la Ley N° 28532, dispone que la administración del SNP se encuentra a cargo de la ONP, entidad adscrita al Sector Economía y Finanzas (MEF). Además, el segundo párrafo del artículo 87 de la Constitución Política del Perú establece que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas de administración de fondos de pensiones.

Por lo expuesto, la ONP y el MEF también deberían emitir opinión sobre la propuesta legislativa previamente analizada.

IV. CONCLUSIÓN

- Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el análisis del presente informe, esta Oficina considera que la propuesta normativa no resulta viable.

⁴ De acuerdo con el MTL del CR el ACB es el análisis del impacto social y económico de la propuesta, que informa y demuestra que su impacto en el bienestar es mayor al costo de su vigencia.

⁵ De acuerdo con el artículo 3 del referido decreto supremo, 3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

⁶ MINJUS. “Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo”. Tercera edición. 2016, p. 60.



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"

V. RECOMENDACIÓN

- Se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,

Jesús Enrique Aguinaga Saavedra
Asesor
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 21 NOV. 2018

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

Atentamente,

WILLMAN CESAR MELENDEZ TRIGOSO
Jefe
Oficina General de Asesoría Jurídica

C.C. Secretaría General

