



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social

DESPACHO MINISTERIAL

**MIDIS**  
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Firmado digitalmente por VARGAS  
WINSTANLEY Silvana Eugenia FAU  
20545565359 hard  
Cargo: Ministro (A) De Estado  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 30.03.2021 15:54:41 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 30 de Marzo del 2021

**OFICIO N° D000296-2021-MIDIS-DM**

Señor

**JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIERREZ**

Congresista de la República

Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad

Av. Abancay S/N, Lima

Presente.-

Asunto : Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva.

Referencia : Oficio N° 535-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O). Registro N° 00026794-2020

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted, para hacerle llegar mi cordial saludo y, en atención al documento de la referencia, remitirle el Informe N° D000067-2021-MIDIS-OGAJ (e informe anexo), mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social da atención a su solicitud.

Hago propicia la oportunidad para expresarle el testimonio de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

.....  
**SILVANA EUGENIA VARGAS WINSTANLEY**  
Ministra  
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social

SECRETARIA GENERAL

OFICINA GENERAL DE ASESORIA  
JURIDICA

**MIDIS**  
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Firmado digitalmente por VELAZCO  
VILLAR Claudia Consuelo FAU  
20545656359 hard  
Cargo: Jefe (a) De Oficina General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 17.02.2021 17:15:01 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 17 de Febrero del 2021

## INFORME N° D000067-2021-MIDIS-OGAJ

A : **GASTON ROGER REMY LLACSA**  
Secretario (a) General

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 6537/2020-CR, "Proyecto de Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria".

Referencia : a) Oficio N° 535-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O)  
b) Memorando N° D000588-2020-PCM-OGAJ  
c) Oficio Múltiple N° D002278-2020-PCM-SC  
d) Proveído N° 4315-2020-MIDIS/SG  
e) Informe N° 211-2020-MIDIS/SG/OGPPM  
f) Memorando N° D000024-2021-MIDIS-VMPS  
g) Memorando N° D000024-2021-MIDIS-VMPE  
h) Memorando N° D000072-2021-MIDIS-VMPS  
i) Informe de Trabajo N° D000009-2021-MIDIS-OGAJ-ECM (17FEB2021)

Fecha elaboración : San Isidro, 17 de febrero de 2021

---

Es grato dirigirme a usted, en relación a lo solicitado por su Despacho respecto al pedido de opinión del Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva.

Al respecto, se remite adjunto al presente el Informe de Trabajo N° D000009-2021-MIDIS-OGAJ-ECM, el mismo que hago mío, para conocimiento y fines.

Atentamente,

**CLAUDIA CONSUELO VELAZCO VILLAR**  
Jefe (a) de Oficina General  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

Se adjunta:

- Antecedentes
- Informe de Trabajo N° D000009-2021-MIDIS-OGAJ-ECM
- Proyecto de Oficio

CVV/ecm  
cc.:



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 17 de Febrero del 2021

## INFORME DE TRABAJO N° D000009-2021-MIDIS-OGAJ-ECM

- A : **CLAUDIA CONSUELO VELAZCO VILLAR**  
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica
- Asunto : Proyecto de Ley Nro. 6537/2020-CR, "Proyecto de Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria".
- Referencia : a) Oficio N° 536-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O)  
b) Memorando N° D0588-2020-PCM-OGAJ  
c) Oficio Múltiple N° D02278-2020-PCM-SC  
d) Proveído N° 4315-2020-MIDIS/SG  
e) Informe N° 211-2020-MIDIS/SG/OGPPM  
f) Memorando N° D000024-2021-MIDIS-VMPS  
g) Memorando N° D000024-2021-MIDIS-VMPE  
h) Memorando N° D000072-2021-MIDIS-VMPS  
i) PROVEIDO N° D000107-2021-MIDIS-OGAJ (10FEB2021)

Fecha Elaboración : San Isidro, 17 de febrero de 2021

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al Proveído N° 4315-2020-MIDIS/SG de la Secretaría General del MIDIS, mediante el cual, solicita a la Oficina General de Asesoría Jurídica dar atención al Oficio Múltiple N° D02278-2020-PCM-SC de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el cual trasladan el Memorando N° D0588-2020-PCM-OGAJ que analiza el Oficio N° 536-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O) que contiene la solicitud de opinión técnico-legal respecto del Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva, conforme la Directiva N° 003-2019-MIDIS "Directiva que regula la atención de pedidos de atención y de opinión sobre proyectos de Ley, formulados por el congreso de la República, a fin de manifestarle lo siguiente

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 536-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O), la Presidenta de la Comisión de Comisión de Inclusión Social y Personas con discapacidad, solicitó opinión técnico-legal respecto del Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva.
- 1.2. Mediante Oficio Múltiple N° D002278-2020-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Memorando N° D000588-2020-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la cual recomiendan que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social emita opinión, toda vez que el Proyecto de Ley de la referencia contiene acciones en el marco de su competencia.
- 1.3. Es oportuno dar cuenta que mediante Oficio N° 535-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O), la Presidenta de la Comisión de Comisión de Inclusión Social y Personas con discapacidad, solicitó opinión técnico-legal respecto del Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 1.4. La Secretaría General del Ministerio de Desarrollo e inclusión Social, mediante Proveído 4315-2020-MIDIS/SG, solicita a la Oficina General de Asesoría Jurídica del MIDIS dar atención a lo solicitado.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 1.5. Mediante Informe N° 211-2020-MIDIS/SG/OGPPM, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización remitió el Informe N° 141-2020-MIDIS/SG/OGPPM/OP de la Oficina de Presupuesto con la opinión técnica correspondiente.
- 1.6. Mediante Memorando N° D000024-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales remitió el Informe N° 000002-2021-MIDIS/PNPDS-DE de la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza – CONTIGO.
- 1.7. Mediante Memorando N° D000024-MIDIS-VMPE, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social remitió el Informe N° D000024-2021-MIDIS-DGFIS de la Dirección General de Focalización e Información Social con la opinión técnica correspondiente.
- 1.8. Mediante Memorando N° D000072-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales remitió el Informe N° D000063-2021-MIDIS-DGDAPS de la Dirección General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales con la opinión técnica correspondiente

## II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.3 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.4 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.5 Resolución Ministerial N° 094-2020-MIDIS, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.6 Resolución Ministerial N°195-2019-MIDIS, Directiva que regula la atención de pedidos de información y de opinión sobre Proyectos de Ley, formulados por el Congreso de la República al Ministerio de Desarrollo e inclusión Social.

## III. ANÁLISIS

### 3.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO

- 3.1.1. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 7.3.1 de la Directiva N° 003-2019-MIDIS "Directiva que regula la atención de pedidos de atención y de opinión sobre proyectos de Ley, formulados por el congreso de la República", la Oficina General de Asesoría Jurídica tiene la función de consolidar la opinión sectorial.
- 3.1.2. Mediante el Oficio N° 536-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O), la Presidenta de la Comisión de Comisión de Inclusión Social y Personas con discapacidad, solicitó opinión técnico-legal respecto del Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva, de conformidad con lo señalado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y 69 del Reglamento del Congreso de la República.
- 3.1.3. El Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva, establece su **objeto** en el artículo 1 , de acuerdo al siguiente detalle:

*Artículo 1.- Objeto de la Ley*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

*El objetivo de la presente Ley es desarrollar las condiciones de acceso de la persona adulta mayor con discapacidad en extrema pobreza a la pensión no contributiva a cargo del Estado de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Constitución y lo dispuesto en la Ley 29979, Ley General de la Persona con discapacidad.*

3.1.4. Asimismo, el Proyecto de Ley 6537/2020-CR, establece principios, un Título II dedicado a la Pensión no contributiva solidaria de la persona adulta mayor con discapacidad, un Título III de la Relación con el Derecho a la Pensión y Otros Programas Sociales y Disposiciones Complementarias finales.

## 3.2. CONSOLIDACIÓN DE LAS OPINIONES TÉCNICAS PREVIAS

3.2.1. Mediante Ley N° 29792, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de los derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del Sector Público, Sector privado y la Sociedad Civil; y encarga al Sector, formular, planificar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar políticas sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social para el mejoramiento de la calidad de vida de la población; así como gestionar, administrar, ejecutar la política, planes, programas y proyectos de su competencia y articular las actividades que desarrollan las distintas entidades a cargo de los programas sociales.

3.2.2. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, se creó el Programa de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza CONTIGO, el mismo que fue transferido al ámbito de competencia del MIDIS mediante Decreto Supremo N° 008-2017-MIDIS.

3.2.3. En el marco de sus competencias, el Programa CONTIGO mediante el Informe N° 000002-2021-MIDIS/PNPDS-DE, hace suyo el Informe N° 000003-2021-MIDIS/PNPDS-UAJ, en el cual han establecido lo siguiente:

### IV. CONCLUSIÓN:

4.1 *El proyecto de Ley Nro. 6537/2020-CR, "Proyecto de Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria" tiene por objeto desarrollar las condiciones de acceso de la persona adulta mayor con discapacidad en extrema pobreza a la pensión no contributiva del Estado; sin embargo, los requisitos que se deben cumplir para ser beneficiario dicha pensión, son similares a los requisitos a los que hace referencia el artículo 8 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP y cuya entrega está a cargo del Programa CONTIGO.*

**4.2 El proyecto normativo materia de análisis establece como requisito para ser beneficiario de la pensión no contributiva solidaria un "estado de necesidad", sin embargo, en su exposición de motivos no desarrollan, sustenta o propone cual sería el documento, herramienta o procedimiento que acredite a una persona, contar con dicho requisito; en consecuencia, esta unidad considera que es pertinente un análisis detallado respecto a este punto previo a, de ser el caso, la promulgación de la propuesta normativa materia de análisis.**

4.3 *El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)", en ese sentido, consideramos pertinente que dicha disposición sea evaluada previa a, de ser el caso, la promulgación de la propuesta de Ley en consulta.*

### **Subrayado y negrilla agregados**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 3.2.4. Es oportuno señalar que Informe N° 000002-2021-MIDIS/PNPDS-DE fue remitido por el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales mediante Memorando N° D000024-MIDIS-VMPS, el mismo que cuenta con su conformidad.
- 3.2.5. Asimismo, de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 094-2020-MIDIS se aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, estableciéndose en el literal k) del artículo 59, ha establecido que entre las funciones de la **Dirección General de Focalización e Información Social**, se encuentran las de emitir opinión técnica, absolver consultas y brindar asistencia técnica, relacionadas con el ámbito de su competencia.
- 3.2.6. En ese contexto, la c, mediante Informe N° D000025-2021-MIDIS-DGFIS, hizo suyo el Informe N° D000031-2021-MIDIS-DDM de la Dirección de Diseño y Metodología, opinando en los siguientes términos:

*3.1 Brindando conformidad al sustento técnico desarrollado en el documento de la referencia b), elaborado por la Dirección de Diseño y Metodología (DDM), esta Dirección General cumple con remitir a vuestro Despacho la opinión técnica respecto a los artículos 4, 6 y 7 del Proyecto de Ley 6537/2020-CR "Proyecto de Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria", que se encuentra detallada en los numerales 2.9 al 2.14 del presente informe.*

**3.2 De acuerdo a los criterios y/o requisitos planteados en la propuesta normativa para acceder a la "pensión no contributiva solidaria", la población objetivo descrita ya viene siendo atendida a través de los Programas "Pensión 65" y CONTIGO del MIDIS. En consecuencia, se considera que no es necesario aprobar el otorgamiento de otra "pensión" adicional.**  
**Subrayado y negrilla agregados**

- 3.2.7. El Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social hizo suyo el Informe N° D000024-2021-MIDIS-DGFIS mediante Memorando N° D000024-MIDIS-VMPS.
- 3.2.8. Por otra parte, de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 094-2020-MIDIS se aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, estableciéndose en el literal a) del artículo 89, ha establecido que entre las funciones de la **Dirección General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales**, se encuentran las de proponer y aprobar la implementación, estandarización y sincronización de las prestaciones y programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, cuando corresponda.
- 3.2.9. En ese contexto, la Dirección General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales, mediante Informe N° D000063-2021-MIDIS-DGDAPS, hizo suyo el Informe N° D000038-2021-MIDIS-DAPS de la Dirección de Articulación de las Prestaciones Sociales, en el cual emiten opinión sobre el Proyecto de Ley en mención, en los siguientes términos:

**INFORME N° D000038-2021-MIDIS-DAPS**  
(...)

*3.1 El proyecto de Ley Nro. 6537/2020-CR, "Proyecto de Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria", que tiene por objeto desarrollar las condiciones de acceso de la persona adulta mayor con discapacidad en extrema pobreza a la pensión no contributiva del Estado; presenta requisitos similares a*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

*los que hace referencia el artículo 8 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP y cuya entrega está a cargo del Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza – CONTIGO. **En ese sentido, se puede inferir que la población a la que está dirigida actualmente viene siendo atendida y beneficiada en su mayoría por este Programa.***

3.2 El artículo 79° de la Constitución Política del Perú establece que "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)", en ese contexto, se considera necesario que dicha disposición sea analizada, a fin de establecer el cumplimiento o contravención de la misma en la propuesta de Ley.

(...)

#### **Subrayado y negrilla agregados**

3.2.10. El Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales hizo suyo el Informe N° D000063-2021-MIDIS-DGDAPS de la Dirección General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales mediante el Memorando N° D000072-MIDIS-VMPS.

3.2.11. Asimismo, de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 094-2020-MIDIS se aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, estableciéndose en el literal h) del artículo 24, ha establecido que entre las funciones de la **Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización**, se encuentran las de emitir opinión técnica, absolver y brindar asistencia técnica, relacionadas con el ámbito de su competencia.

3.2.12. En ese contexto, mediante Informe N° 211-2020-MIDIS/SG/OGPPM, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización remitió el Informe N° 141-2020-MIDIS/SG/OGPPM/OP de la Oficina de Presupuesto con la opinión técnica correspondiente, en los siguientes términos:

#### **Informe N° D000020-2021-MIDIS-DMPMP**

(...)

4.4. *Por lo antes expuesto, si la propuesta de dicha ley establece que su financiamiento será con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y considerando que el Programa CONTIGO otorga una pensión no contributiva con discapacidad severa en situación de pobreza, criterio similar a la propuesta del proyecto de ley, **resulta innecesario su creación, considerando que se cuenta también con el Programa Pensión 65 que hace entrega de una subvención económica a los adultos a partir de los 65 años de edad que se encuentren en condición de extrema pobreza, de acuerdo a la clasificación socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)***

(...)

#### **Subrayado y negrilla agregados**

### **3.3. ANÁLISIS JURÍDICO**

3.3.1. Con la finalidad de continuar con el análisis legal solicitado, es oportuno tener en cual lo dispuesto por la Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes. Dicho dispositivo legal ha sido reglamentado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

3.3.2. El artículo 2 de la Ley N° 26889 estipula que los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una **exposición de motivos**. El artículo 1 del Reglamento estipula que los anteproyectos de ley y los proyectos de Decreto Legislativo y de Decreto de Urgencia se estructuran de la siguiente manera:

- (i) Título de la disposición.
- (ii) Parte expositiva o exposición de motivos.
- (iii) Análisis costo beneficio.
- (iv) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- (v) Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

3.3.3. En ese sentido, la Exposición de Motivos del referido proyecto normativo, no ha considerado los posibles conflictos que podría tener con la normativa legal vigente que regula el Programa CONTIGO.

3.3.4. En cuanto al **Análisis costo beneficio**, el Artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 26889, señala lo siguiente:

***“Artículo 3°.- Análisis costo beneficio.***

*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.***

*3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.  
(...)”*

***Subrayado y negrilla agregados***

3.3.5. El análisis costo beneficio busca asegurar que la propuesta normativa tendrá más beneficios que costos, esto es, que será eficiente. Para tal efecto, lo primero que debe hacerse es identificar los beneficios, los grupos sociales beneficiados y la magnitud del beneficio. Luego hay que identificar los costos, los grupos sociales perjudicados y la magnitud del perjuicio. En ambos casos, es suficiente con analizar los potenciales beneficios y costos, no siendo necesario considerar beneficios y costos concretos. No obstante, si la propuesta implicara gastos para el Tesoro Público, sí sería relevante tener una aproximación monetaria de dicho gasto. También es importante determinar, al momento de identificar los beneficios y costos, qué conductas serán incentivadas y cuáles desincentivadas y sopesar el costo beneficio de estas reacciones.

3.3.6. El referido análisis tiene por objeto determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando que se asigne la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios con aquellos. Debe tenerse en consideración que cuando el Estado tiene que intervenir, las medidas que se adopten deben ser las más convenientes en términos de sus costos y beneficios, y es



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

aquí donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones con la finalidad de determinar la más eficiente para la sociedad.<sup>1</sup>

3.3.7. El referido proyecto normativo se limita a señalar de manera enunciativa los motivos que los originan sin hacer referencia al origen o reasignación de recursos.

3.3.8. Sin perjuicio de ello, es oportuno citar lo dispuesto por el artículo 79° de la Constitución Política del Perú:

*Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

#### **Subrayado y negrilla agregados**

3.3.9. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha desarrollado las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0007-2012-PI/TC:

*"(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "[e]l Congreso no tiene [] iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello significa que el Parlamento, de motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "[a]dministrar la hacienda pública". Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación. En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aún creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...). 32. Por otra parte, incluso si una ley generadora de gasto público es avalada previamente por el Poder Ejecutivo, también resulta inconstitucional si, por vía de tal ley, la habilitación de dicho gasto pretende ser imputada a la ya vigente Ley de Presupuesto, escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos. (...)."*

#### **Subrayado y negrilla agregados**

3.3.10. Es decir, a juicio del máximo intérprete de la Constitución, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general, que no podrá ser imputado a una Ley de Presupuesto ya vigente. De lo contrario, las leyes que emita creando gasto público serán inconstitucionales<sup>2</sup>. Lo cual se debe tener en cuenta al momento de efectuar propuestas normativas.

3.3.11. En cuanto al análisis del **Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional**, debemos tener en cuenta que todo proyecto normativo debe observar adecuadamente los

<sup>1</sup> Véase MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco. *Análisis costo-beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & KG). Berlín, 2011. pp. 103 y 104.

<sup>2</sup> Véase Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2015-PI/TC, fundamento 42.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

parámetros establecidos en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889<sup>3</sup>, en el sentido de incluir una referencia de los antecedentes, del diagnóstico de la situación actual, y los objetivos que se pretenden alcanzar mediante las eventuales modificaciones. Asimismo, debe contener un análisis sobre la idoneidad o efectividad de la modificatoria propuesta.

- 3.3.12. El proyecto normativo ha propuesto establece un régimen complementario al establecido en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- 3.3.13. En atención a lo señalado, conforme al numeral 7.3.1 de la Directiva N° 003-2019-MIDIS "Directiva que regula la atención de pedidos de atención y de opinión sobre proyectos de Ley, formulados por el congreso de la República, con el presente informe se consolida la opinión del sector.
- 3.3.14. En ese sentido, conforme a las opiniones técnicas señaladas en los párrafos precedentes, se señala que el Proyecto normativo objeto de consulta **no es legalmente viable**; y, en tanto que no se tiene la opinión favorable del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social ni de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1. El Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación ;y, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización no han brindado opinión favorable al Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva
- 4.2. De conformidad con la Directiva N° 003-2019-MIDIS "Directiva que regula la atención de pedidos de atención y de opinión sobre proyectos de Ley, formulados por el congreso de la República", la Oficina General de Asesoría Jurídica consolida la opinión sectorial, señalado que **no se considera viable** el Proyecto del Ley 6537/2020-CR, que propone la Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva
- 4.3. Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaria General, para la continuación del trámite establecido en la Directiva N° 003-2019-MIDIS.

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

Atentamente,

**ERICK CUBA MENESES**  
**Abogado**  
**Oficina General de Asesoría Jurídica**

<sup>3</sup> Decreto Supremo N° 008-2006-JUS – Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa

**Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional**

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social

SECRETARIA GENERAL

OFICINA GENERAL DE ASESORIA  
JURIDICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Se adjunta:

- Antecedentes.

# HOJA DE RUTA

**N° Registro**      **00026794-2020**
**Fecha de Ingreso**      03/11/2020 16:51:17

**Documento**      OFICIO 535-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O)

**Razón Social**      MIRTHA ESTHER VASQUEZ CHUQUILIN - CONGRESISTA

**Asunto**      COMISION DE INCLUSION SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD - SOLICITA OPINION TECNICA-LEGAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 6537/2020-CR LEY QUE ESTABLECE LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA PENSION NO CONTRIBUTIVA SOLIDARIA

**Acciones a Realizar**

1	TRÁMITE	7	POR CORRESPONDERLE	13	AGREGAR AL EXPEDIENTE
2	ARCHIVAR	8	DIFUSIÓN	14	SEGUIMIENTO
3	REVISAR	9	PREPARAR RESPUESTA	15	RECOMENDACIÓN
4	REFERENDO Y VISACIÓN	10	PROYECTAR RESOLUCIÓN	16	RESPONDE DIRECTAMENTE
5	OPINAR	11	CONOCIMIENTO	17	VERIFICAR
6	INFORMAR	12	COORDINAR	18	OTROS

Origen	Destino	Acciones	Fecha de Derivación	V°B°	Observaciones
MP-MIDIS	SG		03/11/2020 16:51:17		OFICIO 535-2020/-2021/CISPCD-CR-(P.O) RECIBIDO POR CORREO ELECTRONICO

**Expedientes Asociados:**

Oficio 535-2020/-2021/CISPCD-CR- (P.O)

Lima, 3 de noviembre de 2020

Señora  
Patricia Elizabeth Donayre Pasquel  
Ministra de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)  
Presente

Me dirijo a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, **solicitarle** nos remita su opinión técnica-legal sobre el [Proyecto del Ley 6537/2020-CR](#), que propone Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria.

Cabe señalar, que el presente pedido de opinión se realiza de conformidad con lo señalado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente,



**Mirtha Vásquez Chuquilín**  
Congresista de la República  
Presidenta  
Comisión de Inclusión Social y  
Personas con Discapacidad

Correo Electrónico:  
[inclusion-social@congreso.gob.pe](mailto:inclusion-social@congreso.gob.pe)  
[rmilla@congreso.gob.pe](mailto:rmilla@congreso.gob.pe)



## Proyecto de Ley N° 6537./2020-CR



### PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA SOLIDARIA

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP**, a iniciativa de la Congresista **MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

### PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA SOLIDARIA

#### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Problemática

El mantenimiento de la calidad de vida durante la vejez es una de las principales preocupaciones de las sociedades actuales y es uno de los principales deberes del Estado. Para ello se han diseñado diversos mecanismos para asegurar que las personas que no tengan posibilidades de trabajar, por la edad avanzada, tengan acceso a un flujo de ingresos que les permita mantener cierto nivel de vida.

En el Perú existen dos sistemas previsionales. El primero de ellos es el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) que se encarga de garantizar las pensiones de aquellas personas que aporten durante su edad activa laboral. Este sistema se rige por el principio de solidaridad, es decir las personas que cotizan durante su vida laboral pagan las pensiones de los jubilados. El segundo de los sistemas es el Sistema Privado de Pensiones (SPP) administrado por las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP); este último sistema se basa en un sistema de cuentas individuales que permiten rentabilizar un fondo personal



durante la etapa laboral para gozar de una pensión, producto de los propios recursos acumulados, el resto de la vida de la persona<sup>1</sup>.

Si bien ambos sistemas tienen particularidades que los diferencian, también tienen un elemento en común: **el requisito es que la persona tenga la condición de aportante durante su vida laboral.** Es decir se presupone que la persona trabaja a lo largo de su vida y que, además, forma parte del sector formal de la economía que implica el cumplimiento del pago de las prestaciones sociales. Si una persona trabaja en el sector informal y no aporta, entonces automáticamente está excluido de una pensión y queda en total desprotección durante la vejez.

Ante esta situación, el Estado ha diseñado y aplicado diversos programas sociales que utilizan mecanismos de transferencias de dinero a personas en situación de vulnerabilidad. El programa social Pensión65, por ejemplo, transfiere sumas de dinero (S/. 250.00 cada dos meses) a las personas mayores de 65 años que no cuenten con los recursos suficientes para mantenerse a sí mismos. Un segundo programa social importante es Contigo que otorga una asignación económica de S/. 300.00 soles cada dos meses a las personas con discapacidad severa que se encuentren en situación de pobreza extrema.

Si bien es saludable que se diseñen programas sociales destinados a transferir recursos a las personas de edad adulta en situación de pobreza, es necesario advertir que las personas con discapacidad severa son un grupo humano que en particular se encuentra expuesto a ser excluido de los sistemas previsionales precisamente por las condiciones adversas y excluyentes del mercado laboral, lo que dificulta el pago de aportes a los sistemas de pensiones.

En ese sentido, evaluando los programas sociales que atienden a las personas discapacitadas y, por otro lado, atienden a las personas mayores de 65 años excluidas de los sistemas previsionales, se aprecia que **no existe una política de atención a las personas discapacitadas que se encuentran en una edad avanzada y que por esa razón se encuentran en una situación de desprotección más acentuada. Esto es más grave cuando según el CONADIS,**

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle sobre la seguridad social en el Perú revisar: Banco Mundial (2013), Más allá de las pensiones contributivas. Primera edición – Buenos Aires, pp. 402-410.



al 2018, el 19.7% de personas con discapacidad inscritas en el Registro tienen más de 60 años<sup>2</sup>.

Precisamente, un problema fundamental es que actualmente no existe un marco legal que desarrolle adecuadamente la obligación del Estado de diseñar e implementar medidas legislativas en beneficio específico de las personas con discapacidad severa en edad de vejez que se encuentren en situación de extrema pobreza.

## 2. Los mecanismos de protección social en la Ley N° 29973. Ley general de la persona con discapacidad

La Ley N° 29973, Ley general de la persona con discapacidad, del 24 de diciembre del año 2012, significó un gran avance en la lucha para garantizar los derechos de este grupo de personas vulnerables. Precisamente, el capítulo VIII, Nivel de vida adecuada y protección social, de la mencionada Ley, estableció diversos mecanismos de intervención pública.

Un primer mecanismo se encuentra desarrollado en el artículo 58 de la Ley 29973, establece lo siguiente:

### ***"Artículo 58. Pensiones de orfandad***

*La persona con discapacidad mayor de edad, que es beneficiaria de una pensión de orfandad bajo un régimen previsional, no es afectada en el cobro de su pensión cuando perciba una remuneración o ingreso asegurable no mayor a dos remuneraciones mínimas vitales del lugar de su trabajo habitual, sin considerar la prohibición de la doble percepción de ingresos establecida en el artículo 3 de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público."*

La pensión de orfandad es aquella que se otorga a los descendientes de personas afiliadas al Sistema Público de Pensiones. Al respecto dicha disposición establece que las personas beneficiarias de esta pensión no son excluyentes de otros ingresos siempre que esos no superen dos remuneraciones mínimas vitales. Un segundo mecanismo se encuentra en el artículo 59 de la Ley 29973, que dispone lo siguiente:

### ***"Artículo 59. Pensiones no contributivas por discapacidad severa***

<sup>2</sup> Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad – CONADIS, (2018). Anuario Estadístico 2018 del Registro Nacional de la Persona con Discapacidad. Lima – Perú, pp. 32.





*La persona con discapacidad severa que se encuentre en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) y que no tenga un ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado recibe una pensión no contributiva a cargo del Estado. Corresponde a las direcciones de Salud expedir los certificados de discapacidad severa y a Conadis registrarlos. El reglamento fija las condiciones y requisitos para el progresivo acceso a este beneficio."*

Esta disposición legal crea la pensión no contributiva por discapacidad severa que consiste en el otorgamiento de un ingreso económico, no condicionado a un aporte previo, cuando se cumplan los siguientes requisitos: i) tener la condición acreditada de persona con discapacidad severa, ii) no tenga ingreso proveniente del ámbito público o privado, iii) se encuentre en situación de pobreza acreditado por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Si bien dicho artículo sirve como base legal del programa Contigo, no se debe dejar de mencionar que el hecho de exigir la no percepción de ingresos públicos o privados necesariamente implica que la persona dependa exclusivamente de la pensión y que, además, no aporte a ningún sistema previsional. Adicionalmente, no se debe dejar de mencionar que dicha pensión contributiva perfectamente podría servir para el diseño de una política pública enfocada en las personas con discapacidad severa que se encuentren en edad de vejez.

Un tercer mecanismo es el contenido en el artículo 60 de la Ley 29973, que dispone lo siguiente:

***"Artículo 60. Jubilación adelantada o anticipada para personas con discapacidad"***

*El Poder Ejecutivo regula mecanismos de incorporación a los sistemas de pensiones para el acceso a una pensión de jubilación adelantada o anticipada, equiparable al régimen de jubilación previsto en el segundo párrafo del artículo 38 del Decreto Ley 19990. Esta disposición solo será aplicable para las personas con discapacidad que cumplan con las condiciones y requisitos que establezca el reglamento y en el marco de las prestaciones de los regímenes previsionales existentes."*

Mediante este artículo se concede la posibilidad a quienes hayan aportado al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) sujeto a las normas del Decreto Ley 19990, de acceder a un mecanismo de la jubilación adelantada o anticipada, pero condicionando el cumplimiento de las condiciones y requisitos que establezcan las normas correspondientes del sistema previsional.



Un cuarto mecanismo previsto en la Ley 29973, Ley general de la persona con discapacidad, se encuentra en el artículo 61 que dispone lo siguiente:

**"Artículo 61. Acceso a programas sociales**

*Las personas con discapacidad son beneficiarias de los programas sociales, salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y acceso a servicios públicos que brinda el Estado, sin que para ello se aplique el requisito de límite de edad. Los programas sociales brindan atención preferente a la persona con discapacidad, especialmente a las mujeres, niños, niñas y a quienes vivan en situación de pobreza para sufragar gastos relacionados con su discapacidad."*

[Énfasis agregado]

Mediante dicha disposición se establece que las personas con discapacidad pueden acceder a los servicios públicos brindados por el Estado. Llama poderosamente la atención la redacción del actual artículo 61 de la referida ley ya que si bien establece que los programas sociales atienden "preferentemente" a personas con discapacidad que sean mujeres, niños, niñas y a personas de bajos recursos económicos, es evidente que esto no reproduce de manera adecuada el mandato del artículo 4 de la Constitución Política del Perú, que establece que *"la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad"* [énfasis agregado]. Es decir, el artículo 61 de la Ley 29973 evita mencionar a los ancianos en situación de abandono que tienen discapacidad severa. No obstante, como se aprecia, la propia Constitución Política establece la obligación de los poderes públicos de apoyar a las personas que se encuentran en edad de vejez.

Finalmente, dos mecanismos adicionales previstos en la Ley general de la persona con discapacidad, Ley 29973, son los contenidos en la el artículo 62 que dispone un mecanismo de apoyo a la importación de vehículos y tecnologías de apoyo, dispositivos y ayuda compensatoria; y el artículo 62-A que establece lo siguiente:

**"Artículo 62-A.- Seguridad y protección en situaciones de emergencia**

*62-A.1 La persona con discapacidad tiene derecho a que se garantice su seguridad, protección y el acceso a la prestación de servicios básicos que*



*le permitan subsistir de manera digna y respetando el ejercicio de su capacidad jurídica, en situaciones de emergencia.*

*62-A.2 El Estado, mediante la actuación articulada de sus tres niveles de gobierno, garantiza a la persona con discapacidad el respeto de sus derechos y atención de sus necesidades específicas, en la preparación, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia."*

Tal como se aprecia en el artículo 62-A, se crea el derecho de la persona con discapacidad a acceder a los servicios básicos en un contexto de emergencia. Se menciona explícitamente que el Estado tiene la obligación de garantizar dichos derechos en situaciones de emergencia, así como la atención de sus necesidades específicas.

Una conclusión que se obtiene de la descripción de los mecanismos de atención a las personas con discapacidad en la Ley 29973 es que existe actualmente una base legal ya aprobada para la implementación de programas sociales que beneficien principalmente a personas ancianas que se encuentren en situación de discapacidad.

Sin embargo, esa base legal no se encuentra del todo conforme con la Constitución como se mencionó a propósito de del artículo 61 de la Ley 29973, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Constitución Política del Perú	Ley 29973
<p>Artículo 4.- La comunidad y <b>el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.</b> También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.</p> <p>La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.</p>	<p>Artículo 61.- Las personas con discapacidad son beneficiarias de los programas sociales, salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y acceso a servicios públicos que brinda el Estado, sin que para ello se aplique el requisito de límite de edad. <b>Los programas sociales brindan atención preferente a la persona con discapacidad, especialmente a las mujeres, niños, niñas y a quienes vivan en situación de pobreza para sufragar gastos relacionados con su discapacidad.</b></p>

Es evidente que existe un mandato constitucional que de que el Estado proteja a los ancianos en situación de abandono. Aquel mandato no se ve reflejado en lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley 29973 que excluye a las personas con discapacidad, en edad avanzada y que se encuentren en situación de pobreza extrema. Si



de lo que se trata es de apoyar a las personas con discapacidad es evidentemente que debería existir un criterio de focalización y priorización, por ello es necesario una ley especial que desarrolle el marco legal para la atención este grupo humano conforme establece la Constitución.

No se debe olvidar que el propio Tribunal Constitucional ha mencionado en la STC N° 05157-2014-PA/TC, en relación a la interpretación del artículo 4, que:

*"(...) se han promovido la adopción de distintos instrumentos de derecho internacional que promueven la protección y promoción de los derechos de los adultos mayores. De este modo, en 1991 se adoptaron los "Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad", los cuales fueron reconocidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 46/91, de 16 de diciembre de 1991. En esta declaración no solo se advierte la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este colectivo, sino que además se resaltan las posibilidades que tienen de participar y contribuir en el desarrollo de las actividades que despliega la sociedad. De hecho, uno de los principios que se resalta es el de la independencia, el cual implica que estas personas puedan tener acceso a "alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia"<sup>3</sup>*

[Énfasis agregado]

Tal como menciona el Tribunal Constitucional en sus considerandos, es necesario que la persona mayor tenga acceso a determinados recursos para que se garantice su independencia, esos recursos deben ser un flujo constante de ingresos que sin llegar a ser propiamente una pensión de jubilación, puedan ser un sustituto de esta. Esto debe tenerse presente con mayor razón si se trata de una persona con discapacidad.

### 3. Propuesta legislativa

<sup>3</sup> Fundamento 13 Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 05157-2014-PA/TC, de fecha 4 de abril del 2017.



El objetivo del proyecto de ley es desarrollar las condiciones de acceso de la persona adulta mayor en extrema pobreza a la pensión no contributiva a cargo del Estado, en el marco de lo establecido de la Ley 29973, Ley general de la persona con discapacidad. A tales efectos se desarrollan los siguientes principios: principio de universalidad, principio de progresividad, principio de solidaridad y el principio de no discriminación. Estos principios están destinados a dejar en claro

La ley propone la creación de una pensión no contributiva solidaria que es definida como una prestación económica que se entregará de manera mensual a la persona adulta mayor que se encuentra en una situación de pobreza extrema. Se propone que la aplicación de la Ley se aplique con un criterio de focalización y priorización de conformidad con lo que establece la autoridad, que en este caso sería el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. El objetivo de la pensión es cubrir las necesidades básicas.

Los **requisitos de acceso** son las siguientes:

- a) Ser persona adulta mayor de 60 años con discapacidad severa.
- b) La discapacidad severa debe estar debidamente acreditada.
- c) La persona debe estar en situación de necesidad y pobreza extrema.
- d) La situación socio-económica debe estar acreditada en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- e) No tener una pensión de jubilación.

Estos requisitos sirven para seleccionar adecuadamente a la población que será beneficiaria de la pensión no contributiva solidaria. Por ello se propone que la situación de pobreza extrema es aquella que es plenamente certificada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), para de esa manera de cumplir con el criterio de focalización y priorización.

**El monto de la pensión** que se otorgará será fijado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) al inicio del año. Se deja al Reglamento el desarrollo de los criterios técnicos que servirán de base para su establecimiento. Asimismo, se establece que el reajuste que realice el Ministerio se aplique a todos los beneficiarios.

La propuesta legislativa establece igualmente que la **pensión se suspende** cuando la autoridad presuma que el beneficiario no se



encuentra en una situación de necesidad o el propio beneficiario no colabore con las supervisiones sobre su situación socioeconómica.

La primera causal tiene como objetivo facultar a la autoridad competente a suspender temporalmente el otorgamiento de la pensión cuando tenga elementos que le hagan presumir que el beneficiario no se encuentra en una situación real de necesidad, siendo que esta es una condición de acceso. Se debe resaltar que esta facultad es discrecional y no obligatoria. La autoridad podría optar por seguir entregando el beneficio mientras realiza acciones de supervisión para determinar la situación socio económica del beneficiario.

La segunda causal de suspensión se relaciona con la primera en la medida que, si la autoridad determina que es necesario realizar acciones de supervisión, entonces el beneficiario debe prestar colaboración ya que, si esto no ocurre, la autoridad podría suspender la aplicación de la medida.

Finalmente, **la pensión se extingue** naturalmente cuando ocurre el fallecimiento del beneficiario y cuando existe un cambio en la situación económica del beneficiario. La propuesta legislativa establece que la percepción de la pensión solidario es incompatible con la percepción de una pensión del sistema de pensiones, sea este público o privado. Asimismo, propone una relación con los otros programas sociales que ya vienen aplicándose; al respecto, establece que cuando persona ya tenga la condición de beneficiaria de algún otro programa y cumpla con los requisitos para acceder a la pensión solidaria, entonces la autoridad debe definir cuál es la situación que beneficie más a la persona y optar por esta. De esta manera se garantiza un mejor bienestar para la persona.

## II. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado II: Equidad y justicia social, que contiene la política 10: "Reducción de la pobreza", que establece lo siguiente:

*Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir*



*la discriminación por razones de inequidad entre hombres y Mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.*

*Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (...) (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil (...).*

[Énfasis agregado]

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A continuación, se presenta el análisis costo-beneficio, indicando quienes, y de qué manera, son los sujetos beneficiados o afectados por la medida.

#### a. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Personas con discapacidad severa con más de 65 años	Acceso de una pensión no contributiva que le permitirá mejorar su nivel de bienestar	La propuesta legislativa crea la pensión no contributiva solidaria a fin de entregar un monto dinerario a las personas con discapacidad que cumplan con las condiciones establecidas en la iniciativa legislativa.

#### b. Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo	El MIDIS tendrá la obligación legal de crear un programa social con las características descritas en la iniciativa legislativa	El Ministerio deberá incurrir en costos administrativos propios de la administración de un programa social. En la actualidad el MIDIS ya administra programas sociales destinados a una población objetivo muy similar a la descrita en la iniciativa. La diferencia estriba en que ahora se impone



		un criterio de priorización y focalización.
--	--	---

Se debe mencionar que la iniciativa legislativa establece la aplicación progresiva en función de los recursos que se asignen en la Ley de Presupuesto correspondiente, la misma que es aprobada por el Congreso de la República. Actualmente el Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo ya tiene bajo su dirección programas sociales que atienden a personas con discapacidad y a personas adultas mayores. **La aprobación de la Ley más que la creación de un programa social implicará una mejora de los actuales en el sentido de seleccionar a una población que hasta el momento no tiene la atención necesaria a pesar de ser un grupo vulnerable y darle un tratamiento especial a fin de garantizar un flujo de ingresos que sustituya la pensión a la que precisamente no tienen acceso.**

En ese sentido, de debe tener presente, además, que actualmente ya el Estado está actuando a través de programas sociales como Pensión65. Este programa, si bien actualmente se encuentra normado por el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, inicialmente surgió producto de una norma con rango legal, que fue el Decreto de Urgencia N° 059-2010, que creó el programa de asistencia solidaria para el adulto mayor. Posteriormente a dicha norma se aprobó la Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad, que establece el marco legal vigente para la dación de pensiones no contributivas.

Asimismo, se debe tener presente lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias de la CIDH sobre Cinco Pensionistas vs. Perú (2001) y de Muelle Flores vs. Perú (2018) en lo referido a los alcances del derecho a la pensión.

#### IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa establecerá un régimen complementario al establecido actualmente en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

De aprobarse, la ley cumplirá el objetivo de desarrollar los requisitos de acceso, así como las condiciones para el otorgamiento de la pensión no contributiva solidaria, los mismos que serán norma especial con respecto a lo establecido en los artículos contenidos en el Capítulo VIII, Nivel adecuado de vida y protección especial, de la referida Ley 29973.





## V. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

### LEY QUE ESTABLECE LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA SOLIDARIA

#### TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

##### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

El objetivo de la presente Ley es desarrollar las condiciones de acceso de la persona adulta mayor con discapacidad en extrema pobreza a la pensión no contributiva a cargo del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución y lo dispuesto en la Ley 29973, Ley general de la persona con discapacidad.

##### **Artículo 2.- Principios**

En la aplicación de la presente ley se tiene en cuenta los siguientes principios:

- a) **Principio de universalidad.** - La pensión no contributiva se otorga a toda persona que cumpla con los requisitos en la presente ley.
- b) **Principio de progresividad.** - El acceso a la pensión no contributiva es progresivo y se desarrolla en base a un criterio de focalización, tratando de atender a la mayor cantidad posible de adultos mayores en situación de pobreza extrema y atendiendo a las restricciones presupuestarias.
- c) **Principio de solidaridad.** - El acceso a la pensión no contributiva se financia con cargo a los recursos públicos de la entidad otorgante, siempre que se hayan cumplido con los requisitos para acceder al beneficio.
- d) **Principio de no discriminación.** - La pensión no contributiva se otorga en función al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, y atendiendo a los criterios de

priorización establecidos por la autoridad competente. Está prohibido discriminar por razón de edad, sexo, género, o cualquier otra causa.

## TITULO II DE LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA SOLIDARIA DE LA PERSONA ADULTA MAYOR CON DISCAPACIDAD

### **Artículo 3.- Definición de Pensión no contributiva solidaria**

La pensión no contributiva solidaria es una prestación económica de periodicidad mensual otorgada por el Estado en favor de la persona adulta mayor con discapacidad severa que se encuentra en situación de extrema pobreza.

Se otorga en función de criterios de priorización y focalización establecidos por la autoridad competente y sirve para la cobertura de las necesidades básicas de las personas en edad avanzada hasta el momento de su muerte.

### **Artículo 4.- Otorgamiento de la pensión no contributiva solidaria**

La persona adulta mayor de 60 años, con discapacidad severa debidamente acreditada, en situación de necesidad y de pobreza extrema, determinado bajo los criterios establecidos en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), y que no tenga una pensión de jubilación conforme a las normas sobre la materia, recibe una pensión no contributiva a cargo del Estado.

### **Artículo 5.- Situación de necesidad**

Se entiende por situación de necesidad a aquella condición o situación personal que impide que una persona por sí misma, o con el auxilio de otros, familiares o no, pueda acceder a bienes y servicios indispensables para la sobrevivencia.

La autoridad debe supervisar, mediante la visita a domicilio, el estudio de la situación socioeconómica, y otros, que la persona beneficiaria de la pensión solidaria se encuentre en situación de necesidad.

### **Artículo 6.- Situación de pobreza extrema**

La situación de pobreza extrema es aquella que certifica y acredita la autoridad a través del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

### **Artículo 7.- Requisitos de acceso**

Para acceder a la pensión solidaria es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Tener 60 años de edad cumplidos.
- b) Tener la condición acreditada de persona con discapacidad severa.
- c) Estar en situación de necesidad
- d) Estas en situación de pobreza extrema.

#### **Artículo 8.- Monto de la pensión**

El monto de la pensión no contributiva solidaria es fijado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), al inicio de cada año presupuestal, y se determina en función a criterios objetivos establecidos en el Reglamento de la presente ley.

El reajuste del monto de la pensión tiene como objetivo mejorar el bienestar de los beneficiarios comprendidos dentro de los alcances de la presente Ley y se realiza en función de criterios establecidos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el Decreto Supremo que dispone el reajuste.

#### **Artículo 9.- Suspensión y extinción**

El pago de la pensión no contributiva se suspende cuando:

- a) El beneficiario no colabore con el proceso de supervisión para la verificación su situación socioeconómica.
- b) La autoridad acredite que el beneficiario no se encuentra en una situación de necesidad.

El pago de la pensión se extingue cuando:

- a) Ocurre el fallecimiento del beneficiario.
- b) Exista un cambio sobreviniente en la situación socioeconómica del beneficiario.

#### **Artículo 10.- Supervisión**

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) realiza acciones de supervisión periódicas para garantizar que los beneficiarios se encuentran en una situación de necesidad.



Para tales efectos los beneficiarios de la pensión no contributiva solidaria tienen la obligación de brindar todas las facilidades a los supervisores.

### TITULO III DE LA RELACIÓN CON EL DERECHO A LA PENSIÓN Y OTROS PROGRAMAS SOCIALES

#### **Artículo 11.- Incompatibilidades**

La pensión no contributiva solidaria es incompatible con la percepción de una pensión del Sistema Nacional de Pensiones, cualquiera sea el régimen, y del Sistema Privado de Pensiones.

#### **Artículo 12.- Relación con otros programas sociales**

La percepción no contributiva solidaria es incompatible con la percepción de ingresos provenientes de otros programas sociales.

Cuando una persona sea beneficiaria de otros programas sociales, y cumpla con los requisitos para acceder a la pensión no contributiva solidaria, la autoridad evalúa y selecciona a aquella situación que garantice el máximo bienestar de la persona.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

#### **PRIMERA. - Partidas en el Presupuesto Público**

La presente Ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Los titulares de los pliegos toman en cuenta las obligaciones contenidas en la presente Ley para la programación de sus gastos.

#### **SEGUNDA. - Aplicación progresiva**

El Estado, en la Ley de Presupuesto de cada año, asigna progresivamente los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley.

#### **TERCERA. - Reglamentación**



El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) reglamenta la presente Ley en el plazo de ciento ochenta días (180) luego de publicada en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, octubre del 2020



Firmado digitalmente por:  
RETAMOZO LEZAMA MARIA  
CRISTINA FIR 41854380 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/10/2020 15:38:59-0500

**MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA**  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
BENITES AGURTO ALFREDO  
FIR 42930319 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/10/2020 19:40:38-0500



Firmado digitalmente por:  
CAYGUARAY GAMBINI Luz  
Milagros FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/10/2020 19:25:18-0500



Firmado digitalmente por:  
MACHACA MAMANI Raul FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/10/2020 20:16:05-0500



Firmado digitalmente por:  
NUÑEZ MARREROS Jesus Del  
Carmen FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/10/2020 20:37:43-0500



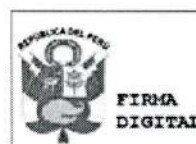
Firmado digitalmente por:  
GUTARRA RAMOS Robledo Noe  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/10/2020 19:36:12-0500



Firmado digitalmente por:  
RAYME MARIN Alcides FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22/10/2020 20:01:46-0500



Firmado digitalmente por:  
PINEDA SANTOS Isaias FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 23/10/2020 12:09:45-0500



Firmado digitalmente por:  
CAYLLAHUA BARRIENTOS  
WILMER FIR 09773748 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 23/10/2020 10:20:56-0500



Firmado digitalmente por:  
CESPEDES CARDENAS DE  
VELASQUEZ Maria Teresa FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 23/10/2020 11:13:09-0500

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 02 de NOVIEMBRE del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 6537 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de  
INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS  
CON DISCAPACIDAD Y ECONOMÍA,  
BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA  
FINANCIERA



JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA