



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: 04.05.2021 05:54:00 -05:00

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

San Isidro, 04 de Mayo del 2021

OFICIO N° D000425-2021-MIDIS-DM

Señor Congresista

JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIERREZ

Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65"

Referencia : Oficio N° 763-PL7230-CISPD/2020-2021-CR (Exped. N° 2021-0007617)

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° D000204-2021-MIDIS-OGAJ (e informe anexo), mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social emite la opinión solicitada sobre el Proyecto de Ley N° 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65".

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

Firmado digitalmente por MIRANDA
SOUSA INFANTE Raul Enrique FAU
20545565359 soft
Cargo: Jefe (A) De Oficina General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29.04.2021 20:11:48 -05:00

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

San Isidro, 29 de Abril del 2021

INFORME N° D000204-2021-MIDIS-OGAJ

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

Asunto : Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65".

Referencia : a) Oficio N° 763-PL7230-CISPD/-2020-2021-CR
b) Memorando N° D000207-2021-MIDIS-VMPS
c) Memorando N° D000127-2021-MIDIS-VMPEs
d) Memorando N° D000140-2021-MIDIS-VMPEs
e) Informe de Trabajo N° D000030-2021-MIDIS-OGAJ-ECM

Fecha elaboración : San Isidro, 29 de abril de 2021

Es grato dirigirme a usted, en relación a lo solicitado por su Despacho respecto al pedido de opinión del Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65".

Al respecto, se remite adjunto al presente el Informe de Trabajo N° D000030-2021-MIDIS-OGAJ-ECM, el mismo que hago mío, para conocimiento y fines.

Atentamente,

RAUL ENRIQUE MIRANDA SOUSA INFANTE
Jefe (a) de Oficina General
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

Adjunta:

- Proyecto de Oficio

RMI/ecm
cc.:



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

San Isidro, 29 de Abril del 2021

INFORME DE TRABAJO N° D00030-2021-MIDIS-OGAJ-ECM

- A : **RAUL ENRIQUE MIRANDA SOUSA INFANTE**
Jefe (a) de Oficina General de Asesoría Jurídica
- Asunto : Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65".
- Referencia : a) Oficio N° 763-PL7230-CISPD/-2020-2021-CR
b) Memorando N° D000207-2021-MIDIS-VMPS
c) Memorando N° D000127-2021-MIDIS-VMPE
d) Memorando N° D000140-2021-MIDIS-VMPE
e) PROVEIDO N° D000308-2021-MIDIS-OGAJ (19ABR2021)
f) PROVEIDO N° D000322-2021-MIDIS-OGAJ (22ABR2021)
g) PROVEIDO N° D000324-2021-MIDIS-OGAJ (22ABR2021)
h) PROVEIDO N° D000334-2021-MIDIS-OGAJ (26ABR2021)

Fecha Elaboración : San Isidro, 29 de abril de 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al asunto de la referencia, mediante el cual, solicita a la Oficina General de Asesoría Jurídica dar atención al Oficio N° 763-PL7230-CISPD/-2020-2021-CR del Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, en el cual solicita opinión técnico – legal del Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65", 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° 763-PL7230-CISPD/-2020-2021-CR el Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República solicita opinión técnico – legal del Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65"
- 1.2. Mediante Memorando N° D000207-2021-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales remite el Oficio N° D000454-2021-PENSION65-DE, del Programa Nacional de Asistencia Solidaria PENSIÓN 65 con la opinión técnica correspondiente.
- 1.3. Mediante Memorando N° D000127-2021-MIDIS-VMPE, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, remite el Informe N° D000076-2021-MIDIS-DGPE, de la Dirección General de Políticas y Estrategias que contiene el Informe N° D000065-2021-MIDIS-DMPP de la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial.
- 1.4. Mediante Memorando N° D000140-2021-MIDIS-VMPE, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, remite el Informe N° D000090-2021-MIDIS-DGPE, de la Dirección General de Políticas y Estrategias que contiene el Informe N° D000075-2021-MIDIS-DMPP de la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial

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. De acuerdo al asunto del rubro, la Secretaría General del Ministerio de la Producción, traslada el Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65", tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la reforma del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", remitido por el Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, de conformidad con lo señalado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.
- 3.1.3. El Proyecto de Proyecto de Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65", establece su **objeto** en el artículo 1, de acuerdo al siguiente detalle:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

DECLARARESE DE NECESIDAD PUBLICA E INTERES NACIONAL LA REFORMA EL PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA "PENSIÓN 65", que el poder ejecutivo amplíe la cobertura focalizada a Universal, a todas las personas mayores de 65 años, exceptuando a los ciudadanos que reciben pensiones del Sistema Privado de Pensiones, ONP u otros sistemas de jubilación o pensión. La subvención económica que recibe un beneficiario de Pensión 65 debiendo ser no menor a una Remuneración Mínima Vital.

- 3.1.4. Es oportuno señalar que el referido Proyecto de Ley ha previsto en su disposición complementaria final que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, implementará las medidas de acuerdo a la disponibilidad presupuestal nacional.

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

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

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. 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 68, ha establecido que entre las funciones de la **Dirección General de Políticas y Estrategias**, se encuentran las de establecer y proponer políticas públicas, estrategias, lineamientos nacionales y sectoriales e instrumentos de política en materia de desarrollo e inclusión social.
- 3.2.3. Mediante Memorando N° D000127-2021-MIDIS-VMPES, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, remite el Informe N° D000076-2021-MIDIS-DGPE, de la Dirección General de Políticas y Estrategias que contiene el Informe N° D000065-2021-MIDIS-DMPP de la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial.
- 3.2.4. Mediante Memorando N° D000140-2021-MIDIS-VMPES, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, remite el Informe N° D000090-2021-MIDIS-DGPE, de la Dirección General de Políticas y Estrategias que contiene el Informe N° D000075-2021-MIDIS-DMPP de la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial.
- 3.2.5. En ese contexto, la Dirección General de Políticas y Estrategias, ha remitido los Informes N° D000076-2021-MIDIS-DGPE y N° D000090-2021-MIDIS-DGPE, en las cual hacen suyos los Informes N° D000065-2021-MIDIS-DMPP y N° D000075-2021-MIDIS-DMPP de la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial, en ambos casos precisan lo siguiente:

Informe N° D000065-2021-MIDIS-DMPP

(...)

*4.1 En respuesta a la comunicación del señor José Luis Ancalle Gutierrez, Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, que solicita la opinión del sector respecto del Proyecto de Ley N° 7230/2020-CR "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65"; esta Dirección, en el marco de sus funciones y las de la Dirección General de Políticas y Estrategias, establecidas en el ROF del MIDIS, concluye que la propuesta legislativa **no es viable puesto que la propuesta implica gasto público contraviniendo lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.***

(...)

INFORME N° D000075-2021-MIDIS-DMPP

*En respuesta a la comunicación de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros que traslada la solicitud de opinión del sector respecto del Proyecto de Ley N° 7230/2020-CR "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65"; esta Dirección, en el marco de sus funciones y las de la Dirección General de Políticas y Estrategias, establecidas en el ROF del MIDIS, concluye que la propuesta legislativa **no es viable de acuerdo a lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.***

Subrayado y negrilla agregados

- 3.2.6. Ambas opiniones han sido remitidas a la Oficina General de Asesoría Jurídica mediante Memorandos N° D000127-2021-MIDIS-VMPEs y N° D000140-2021-MIDIS-VMPEs.
- 3.2.7. Mediante memorando N° D000207-2021-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales remitió la opinión del Programa Nacional de Asistencia Solidaria PENSIÓN 65.
- 3.2.8. Es oportuno señalar que mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 004-2014-MIDIS, se crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Dicho programa en el marco de sus competencias ha remitido con el Oficio N° D000454-2021-PENSION65-DE el Informe N° D000147-2021-PENSION65-UAJ, elaborado por su Unidad de Asesoría Jurídica con la opinión técnica solicitada, en el siguiente sentido:

Informe N° D000147-2021-PENSION65-UAJ

(...)

*3.1 De acuerdo a lo expuesto y a las normas jurídicas que regulan la materia, esta Unidad de Asesoría Jurídica concluye que ampliar la cobertura y el monto de la subvención económica proporcionada por el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", según lo propuesto por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República mediante el Proyecto de Ley N° 7230/2020-CR, **requiere de la evaluación y, de ser el caso, reformulación de las políticas nacionales de desarrollo e inclusión social así como de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas respecto del tema presupuestario.***

(...)

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 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, se ha establecido que la propuesta legislativa se plantea en el marco del cumplimiento de las funciones del estado a fin de dar atención a la población vulnerable.

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

3.3.7. El referido proyecto normativo señala que la iniciativa generará un costo al erario nacional. Sin embargo, que ello se justifica en tanto que permitirá ampliar la cobertura del Programa Nacional de Asistencia Solidaria PENSIÓN 65.

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

¹ 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.

- 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 inconstitucionales². 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 parámetros establecidos en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889³, 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 precisa que la aprobación de la iniciativa legislativa afecta la normatividad vigente que regula el funcionamiento del Programa Nacional de Asistencia Solidaria PENSIÓN 65.
- 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,

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

³ **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.



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

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 jurídicamente viable**, por los fundamentos señalados en los párrafos precedentes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1. El Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales y el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación han señalado que no es jurídicamente viable el Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65".
- 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 es viable legalmente** el Proyecto Ley 7230/2020-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65".
- 4.3. Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría 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,

Firmado digitalmente por:

ERICK CUBA MENESES
Abogado
Oficina General de Asesoría Jurídica

Se adjunta:

- Antecedentes.

MIDIS

Expediente N°2021-0007617

Remitente:

PROVEEDOR - CONGRESO DE LA REPUBLICA - RUC: 20161749126

Destinatario:

c/copia:

N° de Folios:

SG

GA

15

Recibido:

N° Anexos:

09/03/2021 - 09:09

Referencia:

Registrador:

ROJAS SALCEDO VICTOR

Consultas: http://sdv.midis.gob.pe/Sis_EstadoTramite

Teléfonos: (51)-1-631-8000

Nota: La recepción NO da conformidad al contenido.



Oficio 763-PL7230-CISPD/-2020-2021-CR

Lima, 8 de marzo de 2021

Señora
Silvana Eugenia Vargas Winstanley
Ministro de Desarrollo e Inclusión Social
Presente. –

Me dirijo a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, solicitarle nos remita su opinión técnica-legal sobre el [Proyecto de Ley 7230/2020-CR](#), que propone Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

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.

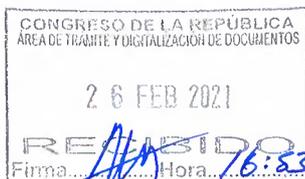
Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente,

José Luis Ancalle Gutiérrez
Presidente
Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad



Firmado digitalmente por:
ANCALLE GUTIERREZ Jose
Luis FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2021 18:05:02-0500



Proyecto de Ley N° 7230/2020-CR

CESAR GONZALES TUANAMA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
GONZALES TUANAMA Cesar
FIR 40510690 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/02/2021 13:42:10-0500

PROYECTO DE LEY N°.....

**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD
PUBLICA E INTERES NACIONAL LA
REFORMA EL PROGRAMA NACIONAL DE
ASISTENCIA SOLIDARIA "PENSIÓN 65"**

Ha presentado la siguiente ley:

El Congresista de la Republica que suscribe, **CESAR GONZALES TUANAMA**, miembro de la bancada **DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRATICA** con su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la Republica, y los artículos 22° inciso c), 37°, 75 y numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República del Perú, presenta la siguiente propuesta legislativa.

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PUBLICA E INTERES NACIONAL
LA REFORMA EL PROGRAMA NACIONAL DEASISTENCIA
SOLIDARIA "PENSIÓN 65"**

Artículo 1° Objeto de la ley.

DECLARARESE DE NECESIDAD PUBLICA E INTERES NACIONAL LA REFORMA EL PROGRAMA NACIONAL DEASISTENCIA SOLIDARIA "PENSIÓN 65", que el poder ejecutivo amplíe la cobertura focalizada a Universal, a todas las personas mayores de 65 años, exceptuando a los ciudadanos que reciben pensiones del Sistema Privado de Pensiones, ONP u otros sistemas de jubilación o pensión. La subvención económica que recibe un



Firmado digitalmente por: Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima, Perú
VASQUEZ TAN Grimaldo FIR
33431557 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/02/2021 01:56:58-0500
Central Telefónica: 311-7777

beneficiario de Pensión 65 debiendo ser no menor a una Remuneración Mínima Vital.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL.

PRIMERA. - El Ministerio de Desarrollo y Inclusión Social, implementará las medidas de acuerdo a la disponibilidad presupuestal nacional.

SEGUNDA. – El Ministerio de Economía y Finanzas implementará las medidas de acuerdo a la disponibilidad presupuestal nacional.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATIVA.

Única. Derogación.

Deróguense todas disposiciones que se opongan a la presente ley.

Lima, 19 de febrero 2021



Firmado digitalmente por:
TOCTO GUERRERO Felicita
Madaleine FAJ 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/02/2021 20:12:13-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES TUANAMA Cesar
FIR 40510880 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/02/2021 13:41:39-0500



Firmado digitalmente por:
TOCTO GUERRERO Felicita
Madaleine FAJ 20181748126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 19/02/2021 20:11:55-0500



Firmado digitalmente por:
BARRIONUEVO ROMERO BETTO
WWW.CONGRESO.GOV.PE
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2021 08:43:11-0500



Firmado digitalmente por:
YUPANQUI MIÑANO MARIANO
ANDRES FIR 41551757 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/02/2021 23:44:12-0500

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7777

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 3 de MARZO del 2021....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 723.0 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON
DISCAPACIDAD.

.....
.....



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICION DE MOTIVOS.

A. FUNDAMENTACION

A través de la historia, las grandes políticas aplicadas para la superación de la pobreza y desigualdad social, ha evidenciado que el Estado principalmente a través del poder ejecutivo ha regulado normativamente la educación, salud, programas sociales y financiado la provisión y distribución bienes y servicios con la finalidad de cerrar las brechas sociales. Los recursos públicos destinados se han ejecutado de manera centralizada, y focalizada y han puesto de manifiesto que no han sido tomados en cuenta, los intereses y necesidades de la población no beneficiada que en forma mayoritaria se encuentra sin pensiones de jubilación y en pobreza y pobreza extrema.¹

En la realidad, los recursos públicos destinados a los sectores sociales no han sido adecuadamente utilizados, no han llegado a quienes deberían llegar y no han generado los resultados esperados. La solución a estos problemas no puede ser reducida únicamente con mayor financiación de

¹ Balance de Políticas Sociales -IPE pág. 9

recursos públicos destinados a los programas sociales, salud y educación; sino que es necesario un cambio total de aspectos institucionales, de gestión, de mecanismos de financiamiento. La evidencia que programa sociales de pensión solidaria conduce necesariamente a comprender la necesidad de implementar cambios significativos e su organización y capacidad de gestión².

Los programas sociales, que se están implementando son una serie de esfuerzos desvinculados que no cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados; el impacto sobre los niveles de ingreso de los ciudadanos beneficiarios ha sido muy bajo. La ineffectividad del gasto en los programas sociales es lo que más resalta la estrategia de superación la pobreza implementada por el ejecutivo durante los últimos años, al igual que en muchos otros ámbitos, ha sido una lamentable inacción³.

En el Perú la política social es importante para que garantice el crecimiento inclusivo y contribuya al desarrollo sostenible y con derechos. En nuestro país la política social se fortaleció con la creación del MIDIS en 2011 y el desarrollo y ejecución de estrategias a partir del año 2013. Esta institucionalidad favoreció ordenar y orientar las políticas sociales, y empezó a registrarse resultados inicialmente positivos entre las poblaciones más excluidas del país, especialmente en las áreas rurales⁴.

La evidencia nacional e internacional concluye que la exclusión social es un fenómeno que se explica por múltiples dimensiones y es necesario enfrentarlo para reducir la pobreza de manera sostenible, promover el desarrollo, y aumentar el bienestar de la población. La exclusión social se

² Balance de Políticas Sociales -IPE pág. 10

³ Balance de Políticas Sociales -IPE pág. 10

⁴ Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social 2030-MIDIS pág. 4

manifiesta por la Débil institucionalidad del Estado; y Patrones históricos de discriminación y marginación social, política, cultural y económica⁵.

... Por lo expuesto, el problema de la exclusión social constituye la preocupación central de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social a 2030, en línea con la finalidad establecida para el MIDIS en su Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Ley No 29792 de 2011): mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de sus derechos, su acceso a oportunidades, y el desarrollo de sus capacidades, en coordinación y articulación con entidades del sector público, sector privado y sociedad civil...⁶

La política social, tiene también que ver con las pensiones de jubilación solidaria es un punto central, porque en el Perú, la mayoría de ciudadanos no recibe su pensión de jubilación, lo que es inaceptable para una sociedad en la que un ser humano pueda desarrollar al máximo sus facultades, para lo cual debe tener una dieta adecuada. El cuerpo humano para funcionar bien requiere de la energía necesaria para su metabolismo, necesita nutrientes de los cuales extrae calorías, fuente de vida⁷.

El Programa Social Nacional de Asistencia Solidaria-Pensión 65 fue creado por el Decreto supremo 081-2011-PCM el 12 de octubre de 2011, este programa debería haber otorgado subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los 65 años de edad. Los beneficiarios para recibir esta pensión solidaria deben estar en condición de

⁵Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social 2030-MIDIS pág. 9

⁶ Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social 2030-MIDIS pág. 9

⁷ La Alimentación en el Perú pág. webb

extrema pobreza de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH, y que no sea beneficiario de una pensión o subvención que provenga del ámbito público o privado incluyendo EsSalud, o de algún programa social, a excepción del Seguro Integral de Salud-SIS y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización-Pronama⁸.

Pensión 65, no fue creado como un sistema no contributivo dentro de los Sistemas de Pensiones Públicas o Privados, sino como un programa de asistencia social orientado a la protección de la población en extrema pobreza, es decir focalizó su subvención económica en la población objetivo que cumple las condiciones o requisitos del Padron General de Hogares del Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH, sus cobertura fue diseñada para ser focalizada y no universal para atender a las personas mayores de 65 años de edad⁹.

La subvención económica mensual que otorga el Programa “Pensión 65” asciende a la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 250,00), para un hogar donde haya dos personas que cumplan con los requisitos del Programa “Pensión 65”. En los hogares con uno o más de dos personas que cumplan con los requisitos del Programa “Pensión 65”, la subvención económica asciende a la suma de CIENTO VEINTICINCO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 125,00) por persona¹⁰. Pensión 65 otorga subvenciones económicas de 250 soles bimestrales a las personas adultas mayores en condición de pobreza extrema a partir de los 65 años de edad, que cumplan con ciertos requisitos.

El Decreto Supremo N° 009-2012-MIDIS, amplió la cobertura de los beneficiados del programa nacional Pensión 65, a los departamentos Arequipa, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali. Así, como también se exceptúa a los adultos mayores de

⁸ [Ley Pensión 65](#)

⁹ [Diagnostico del Sistemas de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma](#)- BID- páginas. 19-20

¹⁰ [DU056-2011](#)

65 años que son beneficiarios de programas alimenticios a que puedan recibir Pensión 65¹¹.

En el Decreto Supremo N°015-2012-MIDIS se precisa que los potenciales usuarios de los programas sociales y de subsidios que no se encuentran en el Padron General de Hogares del Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH, podran incorporarse al sistema cumpliendo con presentar una solicitud a la Unidad Central de Focalización (UCF) para que ingrese a la Clasificación Económica Temporal y puedan acceder a Pensión 65¹².

Cuadro 1: Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65

Pensión 65	Año 2012	Julio 2020
Beneficiarios	254,673	557,043
-No beneficiarios en pobreza	-	479,934
-No beneficiarios no pobreza	-	543,094
Brecha o Total de no beneficiarios en Pensión 65	-	1'023,028

Elaboración Propia –información del diario el Peruano 3 de julio 2020.

Del cuadro anterior se infiere que los beneficiarios de Pensión 65 fueron 254,673 en el año 2012, en el 2020 la cifra de usuarios fue de 555,043,

¹¹ DU009-2012

¹² DS 015-2012-MIDIS

La ministra del MIDIS indicó el 3 de julio 2020, que en el Perú existen 1 millón 23,028 adultos mayores de 65 años que no reciben ningún tipo de pensión, **de los cuales unos 479,934 se encuentran en pobreza y pobreza extrema, constituyendo la brecha a ser atendida por Pensión 65.** Es decir, que la brecha según el MIDIS alcanza a 479,934 de peruanos mayores de 65 años no atendidos por Pensión 65, que son pobres. Además, **hay 543,094 adultos mayores de 65 años no pobres que no reciben ningún tipo de pensión,** agregó la funcionaria. En síntesis, son 543,094 peruanos no pobres y 479,934 peruanos pobres que no reciben ningún tipo de pensión en el año 2020, **es a los cuales se dirige este proyecto de ley, para cerrar la brecha de exclusión social de 1 millón 23,028 peruanos que no reciben pensión alguna**¹³.

Es necesario que los **peruanos mayores de 65 años de edad que no reciben pensión** (pese a haber trabajado toda su vida en la informalidad o formalidad) **independientemente de sus ingresos, se puedan incorporar a una pensión no contributiva-Pensión 65¹⁴; es decir pasar de una pensión no contributiva focalizada a una pensión no contributiva universal.**

Cuadro 2: Pensionistas y no pensionistas en el Perú al año 2020

Adultos Mayores de 65 años al año 2020	2 459,071 peruanos
RECIBEN PENSIÓN	1 433,043 peruanos

¹³ El Peruano-3 de julio 2020,Pensión 65

¹⁴ Sugerencia para la re-reforma de pensiones en el Perú-Carmelo Mesa Lago- pág. 45.

-Pensionistas Sistema Público de Pensiones	576,000 peruanos
-Beneficiarios de Pensión 65	557,043 peruanos
-Pensionistas del Sistema Privado de Pensiones	179,000 peruanos
-Pensionistas de otros sistemas	121,000 peruanos
NO RECIBEN PENSIÓN	1'023,028 peruanos

Elaboración Propia –información del diario el Peruano 3 de julio 2020.

Existen 2 millones 459,071 adultos mayores de 65 años, de los cuales 1 millón 433,043 reciben algún tipo de pensión y 1 millón 23,028 no reciben ningún tipo de pensión. Los adultos mayores de 65 años que reciben algún tipo de pensión son: 576,000 corresponden al SNP (Sistema Público de Pensiones), 557,043 a Pensión 65, 179,000 a las AFP (Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones), entre otros, mencionó.

B. PROPUESTA SOLUCIÓN

Ante este estado de las cosas, este Proyecto de Ley, tiene por objeto Reformar el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, que será

una pensión de jubilación no contributiva universal que se dirige a cerrar la brecha existente de más de 1 millón de peruanos mayores de 65 años de edad, que no reciben pensión de jubilación en el año 2020, lo que se incrementará en el futuro por la baja cobertura de los Sistemas de Pensión Privadas y Públicas, así como de los usuarios que no aportan mensualmente por estar desempleados o en la informalidad.

La Reforma consiste en primer lugar **incrementar la cobertura a la totalidad de adultos mayores de 65 años de edad, es decir de carácter universal, Pensión 65- Universal**, a excepción de los peruanos que reciben pensiones de jubilación del Sistema Privado de Pensiones (Administradoras de Fondos de Pensiones-AFP), Sistema Público de Pensiones- Oficina de Normalización Previsional (ONP), y otros Sistemas que pagan pensiones.

Y, en segundo lugar, la Reforma del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Universal propone incrementar el monto de la pensión de jubilación no contributiva - Pensión 65, equivalente a **una remuneración mínima vital** para todos los adultos mayores de 65 años de edad que se encuentren cobaturados por la pensión no contributiva universal Pensión 65.

El financiamiento provendrá de recursos públicos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas, que se adecuará a las necesidades del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Universal - Pensión 65, que depende del **Ministerio de Desarrollo y Inclusión Social**, MIDIS, esta nueva estrategia es la de superación de la exclusión social de peruanos mayores de 65 años de edad que entregaron lo mejor de sí para el desarrollo del Perú y que no reciben una pensión de jubilación, pero que el Estado, el sector privado no tuvieron la capacidad de formalizar y garantizar ingresos permanentes a este sector marginado de la sociedad peruana.

C. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa afecta la normatividad nacional, por la nueva Ley de Reforma del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Universal-Pensión 65.

D. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

Costo.-

La presente iniciativa legislativa generara costo adicional al erario nacional, porque la adecuación de la Nueva Ley de Reforma Programa Nacional de Asistencia Solidaria Universal-Pensión 65, amplia la cobertura de los adultos mayores de 65 años en más de 1 millón de peruanos y peruanas e incrementa el monto de la subvención económica a una remuneración mínima vital por mes y por beneficiario.

Beneficio. -

Con el presente proyecto de ley se busca hacer más eficiente el gasto público, en el que se obtengan resultados tangibles no solo en el incremento de la cobertura de beneficiarios de pensión 65, sino en el incremento de la subvención económica equivalente a una remuneración mínima vital mensual, que incrementará la calidad de vida de nuestros pensionistas no contributivos que lo dieron todo por el país en sus años productivos de los 18 años a los 65 años de edad de trabajo sacrificado en todos los sectores económicos del país y que en ese largo período han contribuido con impuestos indirectos y directos en favor del Estado peruano, lo que con este proyecto de Ley se les devuelve parte de esos recursos generados en sus años productivos para que mejoren su nivel de vida y se incremente su bienestar en sus últimas fases de vida.

E. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.-

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

-Política de Estado N°1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

-Política de Estado N°8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenible del Perú.

-Política de Estado N°10: Reducción de la pobreza.

-Política de Estado N°11: Promoción de la Igualdad de oportunidades sin discriminación.

-Política de Estado N°13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y Seguridad Social.

-Política de Estado N°15: Fortalecimiento de la Familia, promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.

-Política de Estado N°24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

F. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea El Programa Social Nacional de Asistencia Solidaria-Pensión 65.
- Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Decreto de Urgencia N° 014-2019 Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020.

Lima, 05 de octubre de 2020