

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Señor presidente:

Ha ingresado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el Oficio 025-2023-PR de fecha 30 de enero de 2023, mediante el cual el Presidente de la República formula observación a la Autógrafa de la ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP, correspondiente a los proyectos de ley 1260/2021-CR, 1802/2021-CR, 1913/2021-CR y 1958/2021-CR.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes.

El Proyecto de Ley 1802/2021-CR, que propone la "Ley que incorpora la Décimo Sexta Disposición Final y Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones", ingresó por trámite documentario el 21 de abril de 2022 a iniciativa del congresista José Luna Gálvez y, con fecha 27 de abril de 2022, fue remitido para estudio y dictamen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e inteligencia financiera, como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Trabajo, como segunda comisión dictaminadora.

El Proyecto de Ley 1958/2021-CR, que propone la "Ley que reconoce los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones", ingresó por trámite documentario el 5 de mayo de 2022 a iniciativa de la congresista Noelia Rossvith Herrera Medina y, con fecha 10 de mayo de 2022 fue remitido para estudio y dictamen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e inteligencia financiera, como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Trabajo, como segunda comisión dictaminadora.

El Proyecto de Ley 2133/2021-CR, que propone la "Ley que garantiza la desafiliación de manera facultativa del Sistema Nacional de Pensiones administrado por la ONP", ingresó por trámite documentario el 26 de mayo de 2022 a iniciativa del congresista Jorge Luis Flores Ancachi y, en la misma fecha, fue remitido para estudio y dictamen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e inteligencia financiera, como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Trabajo, como segunda comisión dictaminadora.

En la séptima sesión ordinaria semipresencial, celebrada el 8 de noviembre de 2022, con dispensa del trámite de sanción del acta, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social acordó por MAYORÍA de los presentes, aprobar el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR Y 2133/2021-CR

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

que, con texto sustitutorio, propone la Ley que establece otorgar Bono de Reconocimiento por los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones a partir del año 2002.

La Autógrafa se remitió al Presidente de la República 9 de enero de 2023 y conforme al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, mediante el Oficio 025-2023-PR de fecha 30 de enero de 2023, se presentó la observación a la autógrafa remitida.

Con fecha 31 de enero de 2023, dicha observación fue decretada para estudio y dictamen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y, a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora.

II. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO.

En el Oficio 025-2023-PR, firmado por la Presidenta de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el Presidente del Consejo de Ministros, Luis Alberto Otarola Peñaranda, consta el contenido de observación a la autógrafa de ley.

III. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY REALIZADA POR EL PODER EJECUTIVO.

3.1. Posiciones que puede optar la comisión con respecto a la observación que plantea el Presidente de la República a una Autógrafa de Ley.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social requiere, en primer lugar, establecer de qué manera puede pronunciarse con respecto a las observaciones que presenta el presidente de la República a la Autógrafa de Ley. Para responder a la interrogante, señalaremos que las observaciones presentadas se tramitan como cualquier proposición y corren con el expediente que dio origen a la ley observada.

De conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, las formas alternativas de pronunciamiento que las comisiones pueden tener respecto a las observaciones formuladas por el presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, transcribimos estas alternativas:

- i. **Allanamiento:** Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

- ii. **Insistencia:** Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

- iii. **Nuevo Proyecto:** Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una Ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma;
- b. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones por el Poder Ejecutivo.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: la insistencia, allanamiento o un nuevo texto.

3.2. Análisis de las observaciones a la Autógrafa de Ley.

a) **El otorgamiento del Bono de Reconocimiento no ha sido una medida excepcional**

Entre las observaciones a la autógrafa de la ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP recogidas en el Oficio 025-2023-PR, el Poder Ejecutivo señala que el otorgamiento de Bonos de Reconocimiento (en adelante, BdR), son de carácter excepcional; sin embargo, dicha afirmación no es cierta.

En efecto, el Estado peruano ha establecido en diversas oportunidades la emisión de un bono de reconocimiento. Así, mediante el Decreto Ley 25897, Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – SPP (en adelante, Ley del SPP) dispuso la emisión del “Bono de Reconocimiento

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

1992”; posteriormente, mediante Decreto Legislativo 874, de fecha 5 de noviembre de 1996, se aprobó el “Bono de Reconocimiento 1996” y, finalmente, a través del artículo 98 de la Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990 y modifica el Decreto Ley 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, se establece el “Bono de Reconocimiento 2001”.

De otro lado, el hecho de no aprobar un BDR significa una afectación abierta al principio de igualdad, reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política, pues no existe una razón objetiva que justifique que aquellos afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que, a partir del año 2002 en adelante se trasladaron al Sistema Privado, no se les reconozca el derecho a un bono de reconocimiento, a diferencia de los afiliados de los años anteriores recibieron los bonos 1992, 1996 y 2001.

Por tanto, en este extremo, se verifica que el Estado peruano ha aprobado en más de una oportunidad un BdR a favor de los aportantes a la ONP, por lo que el argumento referido a la excepcionalidad no tiene un asidero en la realidad peruana.

b) Sobre la presunta vulneración a las intangibilidad de los fondos previsionales

Otras de las críticas formuladas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa es que se habría vulnerando el artículo 12 de la Constitución Política que dispone lo siguiente:

*“Artículo 12.- **Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles.** Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.” (Resaltado nuestro)*

Al respecto, la Única Disposición Complementaria Transitoria de la autógrafa observada, señala claramente que será el Poder Ejecutivo, concretamente, el Ministerio de Economía y Finanzas, quien emite el BdR. Debe subrayarse que en ninguna parte de la autógrafa se establece que este bono es financiado con los fondos de las aportaciones y contribuciones de los asegurados al Sistema Nacional de Pensiones (en adelante, SNP).

En ese mismo sentido, la observación referida a que la emisión de un nuevo BdR a favor de los trabajadores afiliados al SNP que optaron por incorporarse desde el año 2002 al SPP sea, en puridad, una devolución de aportes, no es cierto. Ello, porque la autógrafa busca reconocer el derecho para aquellos trabajadores que se cambiaron al SPP al permitirles un reconocimiento de las sumas de

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

dinero que en su oportunidad contribuyeron al financiamiento del SNP. En ese sentido, en esta oportunidad, la autógrafa busca que estos trabajadores no queden en una situación de desprotección social con pensiones ínfimas al momento de jubilarse.

Adicionalmente, el argumento referido a que los aportes al SNP no confiere derecho de propiedad a los aportantes sobre los mismos tampoco sería relevante, pues, como ya se mencionó, no se trata de una devolución de aportes en estricto, si no de un reconocimiento que permitan que estos trabajadores cuenten con pensiones dignas.

Por tanto, en este extremo, se verifica que el Estado peruano ha aprobado en más de una oportunidad un BdR a favor de los aportantes a la ONP, por lo que el argumento referido a la excepcionalidad no tiene un asidero en la realidad peruana.

c) Sobre la presunta afectación por el retiro casi total de los aportes previsionales

El Poder Ejecutivo también señala que la autógrafa sería inconstitucional porque afectaría directamente a los trabajadores que migraron al SPP, pues al permitir la normativa vigente el retiro casi total de sus fondos previsionales de los trabajadores, éstos no recibirán una pensión mensual que les permita afrontar las consecuencias de la contingencia social de la vejez.

Sobre el particular, la observación del Poder Ejecutivo no cuenta con evidencia empírica que justifique la tendencia alegada. De otro lado, la normativa vigente que dispone el retiro de los fondos que obran en el SPP no es un mandato imperativo; sino, todo lo contrario, en el sentido de que será el trabajador que decida jubilarse opta voluntaria y libremente el retiro del 95.5% de sus fondos. Es más, en caso el ahora pensionista opte por el retiro antes referido, este monto de dinero se le entrega directamente, sin ningún tipo de descuentos, para que pueda realizar las inversiones y/o gastos que estime pertinentes para su sostenimiento familiar en esta etapa del ciclo de su vida.

d) Sobre la presunta afectación por el retiro casi total de los aportes previsionales

La observación contenida en la página 31 del Oficio 025-2023-PR, referida a que la autógrafa vulneraría el principio de irretroactividad de las normas en el tiempo, es preciso señalar que se está regulando el reconocimiento de aportes efectuados por los trabajadores, por lo tanto, se busca reconocer el derecho para aquellos trabajadores que se cambiaron al SPP al permitirles un reconocimiento

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

de las sumas de dinero que en su oportunidad contribuyeron al financiamiento del SNP.

No aprobar el presente BDR significa una afectación al principio de igualdad, pues no existe una razón objetiva que justifique que aquellos afiliados al SNP que, a partir del año 2002 en adelante se trasladaron al SPP, no se les reconozca el derecho a un bono de reconocimiento, a diferencia de los afiliados de los años anteriores recibieron los bonos 1992, 1996 y 2001.

e) Sobre aspectos de técnica legislativa a tener en cuenta en el texto sustitutorio

El Poder Ejecutivo señala que la modificación de varios artículos consignados en la autógrafa deben realizarse en la ley originaria, y no en su texto único ordenado.

Sobre el particular, es necesario señalar que conforme la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1452, las entidades del Poder Ejecutivo se encuentran facultadas a compilar en el respectivo Texto Único Ordenado las modificaciones efectuadas a disposiciones legales o reglamentarias de alcance general correspondientes al sector al que pertenecen con la finalidad de compilar toda la normativa en un solo texto.

En atención a ello, esta comisión comparte la observación señalada por el Poder Ejecutivo y procede a suprimir en los artículos 1 y 3 de la autógrafa, bajo la forma de un texto sustitutorio, la expresión *"...según la numeración de su Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo 054-97-EF"*, lo que hacemos de conocimiento para los fines pertinentes.

Finalmente, de la revisión del expediente virtual de los proyectos de ley dictaminados, se advierte que han sido dictaminados por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, comisión especializada en temas presupuestales, por lo que las observaciones referidas a dichos temas deben desestimarse.

Por lo tanto, por las consideraciones expuestas y en vista de que las observaciones a la autógrafa de ley sobre trabajo y seguridad social formuladas por el Poder Ejecutivo han sido debidamente desvirtuadas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social se pronuncia por la **INSISTENCIA** del texto aprobado por el Congreso de la República, con el texto sustitutorio que se acompaña.

IV. CONCLUSIÓN

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República recomienda la **INSISTENCIA** en la autógrafa de la ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 10 de marzo de 2023.

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

LEY QUE ACTUALIZA EL BONO DE RECONOCIMIENTO A LOS APORTANTES Y EXAPORTANTES DE LA ONP

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto actualizar el Bono de Reconocimiento y modificar el artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Artículo 2. Asignación del Bono de Reconocimiento

Tienen derecho a recibir el Bono de Reconocimiento, por los aportes realizados, los afiliados y exafiliados al Sistema Nacional de Pensiones que se trasladaron o se trasladen al Sistema Privado de Pensiones. El mencionado bono se deposita de oficio en la cuenta individual de capitalización (CIC).

Artículo 3. Modificación del artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Se modifica el artículo 12 del Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, el cual queda redactado en los siguientes términos:

“ Bonos de Reconocimiento. Transferencia. Garantía.

Artículo 12. Los Bonos de Reconocimiento pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular sólo puede hacerse a título oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegramente abonado en la cuenta individual de capitalización del primer titular a que se refiere el artículo 19 de la presente ley. Tal transferencia debe ser necesariamente efectuada a través de la AFP en la que está afiliado el trabajador. La AFP está impedida de recibir una retribución por dicho servicio.

Los Bonos de Reconocimiento no pueden ser dados en garantía por el titular original. Los Bonos de Reconocimiento tienen el valor nominal, actualizado conforme a los índices de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana que publica el INEI o el indicador que lo sustituya.

La fecha a partir de la cual puede efectuarse las transferencias a que se refiere el presente artículo es fijada por decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas”.

Predictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. La Oficina de Normalización Previsional (ONP) emite de oficio, de manera semestral, el listado de aportantes que tienen derecho al Bono de Reconocimiento y lo comunica a las AFP para que se realicen los trámites correspondientes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en un plazo no mayor de 12 meses de publicada la presente ley, emite el Bono de Reconocimiento para los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que opten por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones desde 2002 en adelante, y se le faculta a establecer los requisitos y condiciones para acceder a este beneficio.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones establece los procedimientos y orientación necesaria con las Administradoras de Fondos de Pensiones, a fin de que los afiliados tomen conocimiento y puedan hacer efectivo su derecho al Bono de Reconocimiento dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Quedan modificadas todas las normas legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Quedan derogadas todas las normas legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.