

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad (en adelante, Comisión de Trabajo), los siguientes proyectos de ley:

- i. Proyecto de Ley 1802/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista José Luna Gálvez, 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”.
- ii. Proyecto de Ley 1958/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario RENOVACIÓN POPULAR, a iniciativa de la congresista Noelia Rossvith Herrera Medina, que propone la “Ley que reconoce los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones”.
- iii. Proyecto de Ley 2133/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario ACCIÓN POPULAR, a iniciativa del congresista Jorge Luis Flores Ancachi, que propone la “Ley que garantiza la desafiliación de manera facultativa del Sistema Nacional de Pensiones administrado por la ONP”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- i. El Proyecto de Ley 1802/2021-CR ingresó por trámite documentario el 21 de abril de 2022 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.
- ii. El Proyecto de Ley 1958/2021-CR ingresó por trámite documentario el 5 de mayo de 2022 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.
- iii. El Proyecto de Ley 2133/2021-CR ingresó por trámite documentario el 26 de mayo de 2022 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.

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

II. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

- i. **El Proyecto de Ley 1802/2021-CR** consta de dos (2) artículos y una (1) disposición complementaria y final, con la siguiente fórmula:

“LEY QUE INCORPORA LA DÉCIMO SEXTA DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE PENSIONES

Artículo 1.- OBJETO DE LA LEY

La presente ley tiene por objeto incorporar una Disposición Complementaria al Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF, para establecer la emisión del bono de reconocimiento para todo trabajador que deje el régimen ONP y se incorpore al régimen SPP.

Artículo 2.- Incorporación de Disposición Complementaria al Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF

Incorpórese la Décimo Sexta Disposición Final y Transitoria al Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF, cuyo texto es el siguiente:

“Bono de reconocimiento 2021:

DÉCIMO SEXTA: Los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que opten por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones tendrán derecho a recibir un “Bono de Reconocimiento 2021” en función a sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones, siempre que cumplan con haber cotizado a este sistema un mínimo de cuarenta y ocho (48) meses dentro de los diez (19) años anteriores al 31 de diciembre de 2020.

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

Los "Bonos de Reconocimiento" se rigen, en lo que resulte aplicable, por lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF, así como por lo establecido en el Decreto Supremo N 180-94-EF.

Los Bonos de Reconocimiento deben ser entregados por la Oficina Nacional Previsional a la Administración de Fondos de Pensiones que el trabajador indique, la que a su vez los debe entregar a una entidad de servicios de guarda física de valores, salvo que los mismos se encuentren representados por anotaciones en cuenta.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo efectúa las modificaciones que correspondan en el Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF y demás normas conexas, dentro de los sesenta (60) días hábiles contados desde la publicación de la presente ley.

- ii. El **Proyecto de Ley 1958/2021-CR** consta de cuatro (4) artículos y cuatro (4) disposiciones complementarias y finales, con la siguiente fórmula:

"PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE LOS APORTES REALIZADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Artículo 1.- OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto reconocer los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones a todos los afiliados que deseen trasladarse al Sistema Privado de Pensiones y a los ex afiliados que se hayan trasladado.

Artículo 2: BONO DE RECONOCIMIENTO

Reconózcase a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones su derecho a recibir un Bono de Reconocimiento con el valor real a la totalidad de sus aportes realizados para que puedan trasladarse al Sistema Privado de

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

Pensiones, y a los ex afiliados que se trasladaron sin recibir el Bono de Reconocimiento.

Artículo 3: ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Bono de Reconocimiento es un derecho de todos los afiliados y ex afiliados siempre que cumplan con haber aportado al Sistema Público Previsional, un mínimo de doce (12) meses contados entre el 01 de enero de 1997 y el 31 de diciembre del 2022.

Artículo 4: DE LA MIGRACIÓN AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

Los afiliados y ex afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que decidan migrar o hayan migrado al Sistema Privado de Pensiones tienen el derecho al Bono de Reconocimiento de la totalidad de sus aportes siempre y cuando cuenten con los requisitos establecidos en el artículo 3° de la presente ley."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA: PLAZO DE ENTREGA DEL MONTO TOTAL DE LOS APORTES AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

La Oficina de Normalización Previsional, en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, entrega el monto total y el detalle de los aportes realizados por el afiliado o ex afiliado al Sistema Nacional de Pensiones.

SEGUNDA: PLAZO DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Si el afiliado o ex afiliado al Sistema Nacional de Pensiones, no está de acuerdo con el monto que le entregó la Oficina de Normalización Previsional por sus aportaciones realizados al Sistema Nacional de Pensiones, tiene el derecho de realizar su reclamo que es resuelto en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles.

TERCERA: TRANSFERENCIA DEL BONO DE RECONOCIMIENTO

Si no existe ninguna controversia sobre el cálculo del Bono de Reconocimiento, la Oficina de Normalización Previsional deposita el monto en el año fiscal siguiente a la aprobación.

CUARTA: ADECUACIÓN NORMATIVA

El Poder Ejecutivo efectúa las modificaciones que correspondan en el Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

Administración de Fondo de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-97-EF y demás normas conexas, dentro de los 60 (sesenta) días hábiles contados desde la publicación de la presente Ley.

- iii. **El Proyecto de Ley 2133/2021-CR** consta de ocho (8) artículos, con la siguiente fórmula normativa:

**“LEY QUE GARANTIZA LA DESAFILIACIÓN DE MANERA
FACULTATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
ADMINISTRADOS POR LA ONP**

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto garantizar la desafiliación de manera facultativa del Sistema Nacional de Pensiones administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para incorporarse libremente al Sistema Privado de Pensiones, de las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), debiendo reconocerles todos sus derechos y beneficios.

Artículo 2.- Aplicación de la Ley

La presente Ley es de aplicación a todos los aportantes y asegurados de los distintos regímenes pensionarios del Sistema Nacional de Pensiones administrados por la Oficina Nacional de Pensiones (ONP)

Artículo 3.- Los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones, tiene el derecho y de manera voluntaria a desafiliarse de este sistema y trasladar sus fondos con la correspondiente devolución de sus aportes calculados y los porcentajes de inflación establecidos por la Oficina Nacional de Pensiones (ONP) sin restricción y discriminación alguna, con el fin de elegir una Asociación de Fondo de Pensiones (AFP) de su preferencia

Artículo 4.- La ONP acepta la solicitud y voluntad del pensionista y notifica al afiliado el inicio del trámite dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

Artículo 5.- De la liberación y transferencia de los fondos del SNP (ONP) al SPP (AFP).

La ONP libera en un plazo máximo de tres (3) meses de iniciado el trámite administrativo los fondos de jubilación de los aportantes para que sean

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

transferidos a una cuenta individual de capitalización dentro del Sistema Privado de Pensiones de una AFP, que será de libre elección de los aportantes

Artículo 6.- La ONP garantiza lo siguiente:

- 1. A solicitud de parte, la ONP inicia el trámite de desafiliación y devolución de fondos y controla la transferencia al Sistema Privado de Pensiones de una AFP de la elección del aportante.*
- 2. Reconoce, declara, califica, verifica, otorga, líquida y garantiza el pago de la devolución de los derechos pensionarios con arreglo a ley de los sistemas previsionales que se le encarguen o hayan encargado*
- 3. Mantiene informados a los asegurados obligatorios sobre los derechos y requisitos para tramitar la desafiliación facultativa.*
- 4. Mantiene actualizados los registros contables y elabora los estados financieros correspondientes a cada aportante en el Sistema Nacional de Pensiones.*
- 5. Conducir los procedimientos administrativos de desafiliación y devolución de fondos vinculados con las aportaciones de los sistemas previsionales, conforme al marco legal vigente.*

Artículo 7.- De la Reglamentación

Encárguese la formulación del Reglamento al Ejecutivo por el plazo máximo de 90 días.

Artículo 8.- La presente Ley tendrá una vigencia desde el día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano."

III. OPINIONES SOLICITADAS E INFORMACIÓN RECIBIDA

i. Proyecto de Ley 1802/2021-CR

La Comisión de Trabajo solicitó opinión a las siguientes entidades respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley 1802/2021-CR, conforme al siguiente detalle:

Nº	Entidad	Nº oficio	Fecha
----	---------	-----------	-------



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

1	Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	Oficio N° 002083-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
2	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 002081-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
3	Oficina de Normalización Previsional	Oficio N° 002084-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
4	Central Única de Trabajadores - CUT PERÚ	Oficio N° 002078-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
5	Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP	Oficio N° 002076-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
6	Confederación de Trabajadores del Perú – CTP	Oficio N° 002079-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
7	Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP	Oficio N° 002077-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
8	Central Nacional de Jubilados y Pensionistas del Perú-CENAJUPE	Oficio N° 002080-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022
9	Asociación AFP	Oficio N° 002082-2021-2022/CTSS-CR	9 de mayo de 2022

La Comisión de Trabajo recibió la siguiente opinión:

N°	Entidad	N° oficio	Fecha
	Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.	Oficio N° 24021-2022-SBS	10 de junio de 2022

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

2	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 1102-2022-EF/10.01	2 de noviembre de 2002
---	-----------------------------------	------------------------------	------------------------

ii. **Proyecto de Ley 1958/2021-CR**

La Comisión de Trabajo solicitó opinión a las siguientes entidades respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley 1958/2021-CR, conforme al siguiente detalle:

Nº	Entidad	Nº oficio	Fecha
1	Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	Oficio N° 002308-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
2	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 002307-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
3	Oficina de Normalización Previsional	Oficio N° 002306-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
4	Central Única de Trabajadores - CUT PERÚ	Oficio N° 002304-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
5	Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP	Oficio N° 002302-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
6	Confederación de Trabajadores del Perú - CTP	Oficio N° 002305-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
7	Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP	Oficio N° 002303-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022

La Comisión de Trabajo recibió la siguiente opinión:

Nº	Entidad	Nº oficio	Fecha
1	Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP	Oficio N° 099-2022-SE-CATP	24 de junio de 2022

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

2	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 1299-2022-EF/10.01	2 de noviembre de 2002
3	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	Oficio N° 30547-2022-SBS	2 de noviembre de 2002

iii. Proyecto de Ley 2133/2021-CR

La Comisión de Trabajo solicitó opinión a las siguientes entidades respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley 2133/2021-CR, conforme al siguiente detalle:

N°	Entidad	N° oficio	Fecha
1	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	Oficio N° 002319-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
2	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 002317-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
3	Oficina de Normalización Previsional	Oficio N° 002318-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022
4	Asociación AFP	Oficio N° 002320-2021-2022/CTSS-CR	16 de junio de 2022

La Comisión de Trabajo recibió la siguiente opinión:

N°	Entidad	N° oficio	Fecha
1	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	Oficio N° 33572-2022-SBS	2 de noviembre de 2022

IV. MARCO NORMATIVO

- i. Constitución Política del Perú.

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

- ii. Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- iii. Decreto Ley 25897, Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones - SPP, conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones - AFP.
- iv. 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
- v. Ley 28449, Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.
- vi. Ley 30425, Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF, y que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada.
- vii. Decreto Supremo 054-97-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), y sus modificaciones.
- viii. Decreto Supremo 004-98-EF, Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.
- ix. Decreto Supremo 180-94-EF, que dictan disposiciones referidas a la emisión de los Bonos de Reconocimiento.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Competencia de la Comisión de Trabajo

En el Plan de Trabajo de nuestra Comisión, para el Período Anual de Sesiones 2022-2023¹, se estableció como uno de los objetivos generales afrontar los principales problemas socio laborales del país, redoblando esfuerzos para abordarlos directamente y ejercer la labor legislativa efectuando estudios y análisis técnicos que permitan dictaminar de la mejor manera los Proyectos de Ley que tienen incidencia en las relaciones laborales tanto en el sector público como privado y en la seguridad social. En tal sentido, la propuesta legislativa concuerda con los objetivos antes señalados, quedando clara la competencia de la Comisión de Trabajo para emitir el correspondiente pronunciamiento.

¹ Ver Plan de Trabajo en el siguiente enlace:
<https://www.congreso.gob.pe/comisiones2022/Trabajo/sobrelacomision/plan-trabajo/>

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

5.2. Análisis técnico

a) Respetto al derecho a la igualdad y no discriminación

A nivel internacional, el derecho a la igualdad ha sido desarrollado en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

De igual forma, en su artículo 7, se señala que:

"Todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la Ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal Discriminación".

Por otro lado, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también contempla el principio de igualdad de la siguiente forma:

"Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la Ley. A este respecto, la Ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que²:

"...el derecho a la pensión se funda también en el valor de igualdad, que tiene como objetivo la protección de un colectivo concreto, el de los pensionistas que, por determinadas razones de edad, sexo o situaciones sociales, físicas, económicas, se encuentra en una situación de desventaja que es necesario compensar en el marco del Estado social y Democrático de Derecho configurado por nuestra Constitución".

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

A nivel constitucional, el principio/derecho de igualdad, es reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú. Así, la igualdad debe entenderse – señala Gutiérrez Camacho³ - como una aspiración normativa, un estándar básico del contenido de la dignidad humana, apunta al reconocimiento de una equivalente dignidad atribuible a toda persona – *minimun* de humanidad respecto del cual no cabe distinciones-, que es merecedora de una especial protección frente a otros entes y bienes existentes.

Por otro lado, el derecho a la igualdad también ha sido desarrollado por nuestra jurisprudencia constitucional⁴ mediante dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas, establece que la norma debe ser aplicada por igual a quienes se encuentran en la misma situación descrita en el supuesto de hecho de la norma; la segunda, se refiere a que el texto propio de la ley, no puede contener diferencias irrazonables que afecten la situación jurídica de una persona.

El derecho a la “no discriminación”, por su parte, es reconocido de igual forma en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución, proscribire establecer distinciones manifiestamente contrarias a la dignidad de las personas, que implican inclusive la negación de su condición humana por el sólo hecho de pertenecer a un grupo determinado⁵. A diferencia del principio de igualdad, este principio no proscribire el trato desigual en sí mismo, sino aquel que se encuentre fundamentado en un motivo o razón prohibido, tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; generando como consecuencia la alteración de la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo⁶.

Como se desarrollará más adelante en el presente dictamen, en el presente caso se ha configurado una situación de desigualdad, en tanto, a los afiliados y ex afiliados que han aportado al SNP y que desean trasladarse al SPP o ya se hayan trasladado desde el año 2002 en adelante, no tienen derecho a un Bono de Reconocimiento, a diferencia

³ GUTIERREZ CAMACHO, Walter; SOSA SACIO, Juan Manuel. La Constitución Comentada. Lima. Gaceta Jurídica, Tercera Edición, 2015, p. 104.

⁴ Fundamento 60 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC del 01/04/2005.

⁵ CORTES CARCELEN, Juan Carlos; GARCIA GRANARA, Fernando; GONZALES HUNT, Cesar. La Constitución comentada. Tercera Edición, Lima, Gaceta Jurídica, 2015, p.114.

⁶ DOLORRIER TORRES, Javier; DEL CARPIO TORRES, Pedro. El principio de no discriminación en el acceso al empleo por razón de la edad. En: Dialogo con la Jurisprudencia. N° 84. 2007, p.29.

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

de los afiliados de los años anteriores, que fueron beneficiados con los bonos 1992, 1996 y 2001.

b) Respecto a la Pensión como manifestación del derecho a la seguridad social

A nivel de modelos de Estado, el concepto de la Seguridad Social es viable en un Estado Social de Derecho. En efecto, la seguridad Social se convierte en un instrumento esencial para la garantía de las condiciones de vida digna para todos los individuos y, por ello, en el núcleo o corazón del Estado Social de Derecho. Es dentro de este contexto de Estado Social de Derecho que se gesta y tiene fundamento el derecho a la pensión, ya que, al ser un derecho de naturaleza netamente social, se desprende del carácter social del Estado.

A nivel internacional, el derecho a la seguridad social se encuentra recogido en numerosos instrumentos de derechos humanos. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que:

“Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipula lo siguiente sobre el derecho a la seguridad social:

“Artículo 9.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluido el seguro social”

Por su parte, el Convenio 102 de la OIT, es el convenio faro de la OIT sobre este tema, puesto que es el único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial.

En la Constitución Política del Perú, el artículo 10 señala que “El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.” De ello se desprende que, en virtud del principio de universalidad -propio del derecho a la seguridad social- el Estado reconoce que este derecho les pertenece a

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

todos los ciudadanos y que, no implica solo la asistencia, cuando se presente alguna contingencia, si no que apunta a mejorar la calidad de vida de la persona.

La seguridad social es un derecho humano fundamental, una poderosa herramienta para combatir la discriminación y un instrumento esencial para reducir la pobreza y promover la inclusión social. Su objetivo es garantizar la seguridad de los ingresos y el apoyo en todas las etapas de la vida, prestando especial atención en aquellos que resultan más vulnerables

El concepto general de Seguridad Social abarca dentro de sí al concepto, más particular, de pensión. El Tribunal Constitucional Peruano, a través de la sentencia N° 050-2004-AI/TC y acumulados, ha reconocido la relación que existe entre el derecho a la seguridad social y el derecho a la pensión, y ha señalado incluso que la garantía de la vigencia de la pensión es el mismo derecho a la seguridad social. El fundamento 53° se la mencionada sentencia señala lo siguiente:

“Así, el derecho a la seguridad social se instituye como una garantía institucional del derecho a la pensión, al posibilitar su vigencia según los parámetros correspondientes a un Estado social y democrático de derecho (...) De esta forma, la seguridad social está prevista en la Constitución como la garantía institucional del derecho a la pensión.”

El profesor Gonzales Hunt, menciona sobre el tema lo siguiente: “Al respecto, cabe señalar que la Seguridad Social se manifiesta a través de dos tipos de prestaciones: prestaciones de salud y prestaciones económicas; estas últimas están materializadas -entre otras- a través del pago de las pensiones.”⁷ Agrega el citado autor que:

“...las pensiones -como manifestación por excelencia de la Seguridad Social- se insertan como prestaciones económicas periódicas derivadas de las contingencias producidas por la invalidez, la vejez o el fallecimiento.”

Finalmente, es importante manifestar que el contenido esencial del derecho a la pensión ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 0050-2004-AI, concluyendo que dicho contenido se encuentra compuesto por los siguientes elementos: i) el derecho de acceso a una

⁷ GONZALES HUNT, César. “La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones”, en: Estudio de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Libro Homenaje a Javier Neves Mujica, Lima, 2009, pp. 428.

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

pensión, ii) el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y iii) el derecho a una pensión mínima vital.

De esta forma, el derecho a la pensión, como manifestación del derecho a la seguridad social, se configura como un mínimo existencial necesario para garantizar una vida plena y digna, en respeto del principio de dignidad de la persona humana, principio rector de todo Estado Social de Derecho y del cual no se le puede privar arbitrariamente al ciudadano.

Como se podrá apreciar a lo largo del presente dictamen, a fin de resguardar el derecho constitucional a la seguridad social, manifestado a través del derecho a la pensión, se estipula en el texto sustitutorio que tienen derecho al “Bono de reconocimiento” todos los afiliados y ex afiliados siempre que cumplan con haber aportado al SNP, un mínimo de cuarenta y ocho (48) meses contados desde el 01 de enero de 2002 en adelante.

c) El régimen de pensiones administrado por la ONP en el Perú

La ONP se creó mediante el Decreto Ley N° 25967, modificado por la ley N° 26323 que le encargó, a partir del 1 de junio de 1994, la administración del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) regulados por el Decreto Ley N° 19990. Para tal término, mediante el Decreto Supremo N° 061-95-EF se aprueba su Estatuto, definiéndola como una Institución Pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público interno, con recursos y patrimonios propios, con plena autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera dentro de la Ley, asentando un pliego presupuestal, cuya misión es construir un sistema previsional justo y sostenible, a través de ampliaciones normativas, promoción de cultura previsional y excelencia en el servicio.

El fondo común es una de las principales características que diferencia entre una AFP y la ONP, puesto que, en la ONP, el dinero que el aportante contribuye mes a mes, ingresa a un fondo común que se usa para regular las pensiones de los actualmente jubilados. Mientras que, en una AFP, el dinero que se aporta ingresa a una cuenta individual de propiedad exclusiva del aportante, el cual se invierte para que siga creciendo, sea de beneficio solo de aportante y para toda su familia

d) El régimen de pensiones administrado por la AFPs en el Perú

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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 doctrina ha señalado que existen fundamentalmente 02 sistemas de pensiones. Citando al Profesor Delgado⁸, el más tradicional es del de reparto o solidario, que consiste en que todos los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados, todos los aportes entran a un fondo común y luego estos son redistribuidos en montos máximos y mínimos que se gradúan en función del tiempo y de la cuantía.

Muchos autores concuerdan que el Sistema Privado de Pensiones (en adelante SPP) no es propiamente un sistema de seguridad social como el del Estado y, en efecto, de un examen valorativo, el SPP no se fundamenta en los principios propios e inherentes a la seguridad social – solidaridad, universalidad, etc.- por lo que desde un punto de vista principista, los sistemas privados no son seguridad social.⁹ Ello sin embargo, señala Abanto¹⁰, no implica sustraer al SPP del ámbito teórico de la seguridad social, pues -en un sentido amplio- es un modelo de aseguramiento o administración privada de fondos de pensiones que, al ser implementados por el Estado, formaría parte del sistema previsional, por la tanto, tiene un carácter público inherente del cual no se puede desligar. Así pues, el sistema privado de pensiones debe ser entendido dentro del ámbito de aplicación de los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución referidos a la seguridad social y el derecho a la pensión.

La pensión de jubilación es uno de los beneficios que se otorga a los afiliados de la AFP, que consiste en el pago de una cantidad de dinero financiado con el saldo de su Cuenta Individual de Capitalización (CIC), que recibe mensualmente el afiliado jubilado, siempre que cumpla con los requisitos y procedimiento establecidos en las normas legales del SPP. La pensión de jubilación es aquella que se otorga desde el momento que el afiliado alcanza los 65 años de edad o antes si cumple con los requisitos de una jubilación anticipada¹¹.

El monto de la pensión por otro lado, no es una cantidad determinada, pagadera desde su retiro del trabajo hasta su fallecimiento, sino una suma cuyo monto y duración

⁸ DELGADO ZEGARRA, Jaime y FUERTES AMAYA, Aldo. “*Los fondos de pensiones. ¿Qué futuro nos espera?*” Impreso por Solvima Graf S.A.C. Lima. Año 2010. Pág. 27.

⁹ PASCO COSMOPOLIS, Mario. *Sistema privado de pensiones (AFP)*. En: Las reformas de la seguridad social en Iberoamérica. Secretaría General de la OSISS. Madrid: 1998, p.179.

¹⁰ ABANTO REVILLA, Cesar. *El sistema privado de pensiones en el Perú: Críticas a su implementación, dos décadas después*. En: Libro Homenajes a Mario Pasco Cosmópolis. Lima. Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, p. 111.

¹¹ Antes de los 65 años, si el afiliado obtiene una pensión por lo menos igual al 50% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses anteriores al mes que presenta su solicitud, debidamente actualizada.

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

dependen del saldo acreditado en su cuenta, más la suma que hubiera podido obtenerse por la venta o redención del bono de reconocimiento entregado por la ONP, si hubiera tenido derecho a él, y de la modalidad de pago que elija. Se deducen de los saldos de la cuenta del pensionista las comisiones de la AFP o de la compañía de seguros por la administración del capital y por el pago de las pensiones.

e) Los bonos de reconocimiento

La ley que creó el SPP, con el objeto de incentivar el traslado de los afiliados del sistema público de pensiones al nuevo régimen privado de las mismas dispuso la emisión del "**Bono de Reconocimiento 1992**" para aquellos trabajadores que hubiesen aportado al sistema público 48 meses dentro de los 10 años anteriores a 1992.

En efecto, el artículo 9 del Decreto Ley 25897 establecía lo siguiente:

"En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen el IPSS e incorporarse al SPP, recibe un "Bono de Reconocimiento" emitido por el IPSS por el monto correspondiente a los beneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de la presente Ley".

Únicamente están facultados a recibir el "Bono de Reconocimiento" los trabajadores afiliados a los sistemas de pensiones administrados por el IPSS al momento de entrada en vigencia de la presente ley y que hayan cotizado en el IPSS los 6 meses inmediatamente anteriores a su incorporación al SPP y un mínimo de 48 meses en total dentro de los 10 años previos a la fecha de vigencia de la presente Ley.

Los "Bonos de Reconocimiento" deben ser entregados por el IPSS a la AFP que el trabajador indique, quien a su vez los debe entregar a una entidad de servicios de guarda física de valores."

Posteriormente, mediante Decreto Legislativo 874, de fecha 5 de noviembre de 1996, se creó el "**Bono de Reconocimiento 1996**". Así, la segunda Disposición Transitoria del referido decreto señala que:

"Segunda. - Los trabajadores afiliados al SNP que opten por incorporarse al SPP hasta el 31 de diciembre de 1997, tendrán derecho

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

a recibir un “Bono de Reconocimiento 1996” en función a sus aportes al SNP, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Haber cotizado al SNP los seis (6) meses inmediatamente anteriores a su incorporación al SPP.

b) Haber cotizado al SNP un mínimo de cuarentiocho (48) meses dentro de los diez (10) años anteriores al 1 de enero de 1997.

Los “Bonos de Reconocimiento 1996” se rigen, en lo que resulte aplicable, por lo dispuesto por los Artículos 9, 10, 11 y 12 del Decreto Ley N° 25897, así como por el Decreto Supremo N° 180-94-EF, tomándose como base el índice del mes de enero de 1997 y siendo su fecha de emisión el 31 de diciembre de 1996.”

Finalmente, a través del artículo 98 de la ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, se incorpora la Décimo Cuarta Disposición Final y Transitoria al Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, la cual señala establece el “**Bono de Reconocimiento 2001**”, de la siguiente forma:

“DÉCIMO CUARTA. - Los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que opten por incorporarse al Sistema Privado de Pensiones tendrán derecho a recibir un “Bono de Reconocimiento 2001” en función a sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones, siempre que cumplan con haber cotizado a este sistema un mínimo de cuarenta y ocho (48) meses dentro de los diez (10) años anteriores al 1 de enero de 2002.

Los “Bonos de Reconocimiento 2001” se rigen, en lo que resulte aplicable, por lo dispuesto en los Artículos 9, 10 y 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-EF, así como por lo establecido en el Decreto Supremo N° 180-94-EF, tomándose como base el índice del mes de enero de 2002 y siendo su fecha de emisión el 31 de diciembre de 2001.”

A la fecha, se han establecido tres Bonos de Reconocimiento, a saber:

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

Tipo de Bono	Bono 1992	Bono 1996	Bono 2001
Requisitos	Registrar y demostrar con documentos un mínimo de 48 meses aportados al SNP entre diciembre de 1982 y noviembre de 1992.	Haberse afiliado al SPP entre el 06 de noviembre de 1996 (06.11.1996) y el 31 de diciembre de 1997 (31.12.1997), y registrar y demostrar con documentos un mínimo de 48 meses aportados al SNP entre enero de 1987 y diciembre de 1996.	Registrar y demostrar con documentos un mínimo de 48 meses aportados al SNP entre enero de 1992 a diciembre del 2001 o fecha en la que se afilió y evidenciar las 12 últimas remuneraciones consecutivas o no, anteriores a la fecha de suscripción.

Fuente: Asociación de AFP

Como se puede observar, los bonos de reconocimiento cubren aportaciones efectuadas entre los años 1982 y 2001.

Cabe señalar que, el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), es un Fondo de carácter intangible constituido en el marco del Decreto de Urgencia N° 129-96, con la finalidad de atender la redención de los Bonos de Reconocimiento creados en 1991, 1996 y 2001.

f) Problemática que aborda el proyecto de ley

La gente al envejecer ve disminuir sus ingresos, lo que hace que muy poca gente mayor pueda mantenerse plenamente con sus ingresos corrientes, lo que los hace depender de transferencias de familiares, de inversiones y ahorros acumulados, y de programas de seguridad social.

La longevidad está asociada a la posibilidad que tienen las personas de superar la esperanza de vida de su grupo etario. Desde la perspectiva previsional, este hecho es considerado como un riesgo, porque el afiliado agota sus propios recursos para financiar su retiro y cae en situación de pobreza antes que su vida haya culminado

La necesidad de que el Estado intervenga en esta situación se justifica en el hecho que la dependencia de la población mayor de las transferencias familiares y de sus

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

inversiones y ahorro no es siempre confiable, especialmente porque es difícil que la gente joven pueda anticipar cuáles serán sus necesidades cuando sea mayor.

Como señala Grzetich¹², en otras épocas y lugares, las redes de apoyo grupal y familiar estaban más consolidadas. La diferencia de roles que se pueden ir cumpliendo a medida que la edad impide los que exigen fuerza y juventud, eran elementos que hacían menos necesaria la previsión social. Pero, con la revolución industrial, fenómeno en el que las ciudades cobran mayor importancia, el ámbito de la familia tradicional o extendida es sustituido por la familia nuclear (padres e hijos). Las redes familiares se debilitan por esa reducción numérica de la familia, lo que implica la pérdida de roles familiares de cuidado de niños y ancianos

En ese contexto, el proyecto de ley pretende abordar la problemática de aquellos aportantes que se encuentran afiliados al SNP y quieren trasladarse a la SPP, pero no tienen derecho a un bono de reconocimiento o que, habiéndose trasladado a la SPP, no recibieron el bono de reconocimiento a partir del año 2002 en adelante.

El hecho reviste particular importancia, teniendo en consideración la situación crítica del SNP a cargo de la ONP, el cual, además de ser insostenible financieramente, exige en términos generales un mínimo de veinte (20) años de aportes para acceder a algún tipo de pensión. Esta exigencia, en un contexto de empleabilidad altamente informal y volátil, dificulta de sobremanera las posibilidades de cumplimiento de los requisitos mínimos para acceder a la condición de pensionista.

Por otro lado, la ley 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la ONP, norma que tiene directa vinculación con el tema que origina la presente iniciativa legislativa, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional y por lo tanto inaplicable.

La referida ley establecía que las personas que han aportado al Sistema Nacional de Pensiones y que a los 65 años de edad o más no habían logrado cumplir con los requisitos para obtener una pensión, tenían derecho a la devolución de la totalidad de sus aportes efectuados.

¹² GRZETICH LONG, Antonio. “Derecho de la Seguridad Social”. Uruguay, 2005. Fundación de Cultura Universitaria. Pág. 73

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

Como se ve, dicha ley se constituía como una vía para la recuperación de los aportes de los afiliados de la ONP que no tenían posibilidad de obtener una pensión de jubilación, facilitándoles por lo menos, la disposición de sus aportes con el objeto de utilizarlos efectivamente en la búsqueda de procurarse un mejor nivel de vida; sin embargo, dicha ley ya no se encuentra vigente.

Habiendo señalado lo anterior, en el presente caso, se ha configurado una vulneración al principio de igualdad, desarrollado en el literal a) del presente dictamen, en tanto no existe una razón objetiva para que los afiliados a la ONP que han venido aportando desde el 2002 en adelante, y que a hoy suman ya más de 20 años, en el caso de querer pasar al sistema privado de pensiones no vean reconocidos sus aportes con ningún bono de reconocimiento. De igual forma, aquellos afiliados al SNP que, a partir del año 2002 se trasladaron al SPP, no han recibido un bono de reconocimiento, a diferencia de los afiliados de los años anteriores, que recibieron los bonos 1992, 1996 y 2001. Dicha situación de desigualdad afecta directamente al derecho a la pensión, desarrollado en el literal b) del presente dictamen.

Por ello, el proyecto de ley tiene como finalidad reparar esta situación discriminatoria, a fin de resguardar el derecho constitucional a la seguridad social, manifestado a través del derecho a la pensión, estipulando en el texto sustitutorio que tienen derecho al “Bono de reconocimiento” todos los afiliados y ex afiliados siempre que cumplan con haber aportado al SNP, un mínimo de cuarenta y ocho (48) meses contados desde el 01 de enero de 2002 en adelante.

Así, la propuesta materia de la presente iniciativa legislativa, permite deponer en situación de igualdad a los aportantes del sistema público de pensiones desde el 2002 en adelante, con relación a los aportantes de años anteriores.

g) Respecto a la relación del proyecto de ley con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. Las políticas de Estado, proponen los cambios necesarios en

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática¹³.

Así, la presente iniciativa legislativa de reforma se encuentra relacionada con la Décimo Primera política denominada "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación" que establece que el Estado "...combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades"

De igual forma, esta iniciativa legal guarda directa correspondencia con la Décimo Tercera política denominada "...Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social" en la cual se dispone que el Estado "...promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes"

h) Respecto a las opiniones recibidas por las entidades sobre el proyecto de ley.

Respecto al Proyecto de Ley 1802/2021-CR:

Mediante Oficio N° 1102-2022-EF/10.01, el Ministerio de Economía y Finanzas opina que el proyecto de ley no resulta viable debido a que vulnera el artículo 12 de la Constitución, que establece que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. De igual manera, considera que el SNP opera bajo la lógica de reparto, y los aportes recaudados no se acumulan en un fondo individual, sino que sirven colectivamente, de forma exclusiva para el pago de las pensiones actuales, por lo que la propuesta afectaría los recursos necesarios para cubrir el pago de pensiones.

Al respecto, es pertinente señalar que, el SPP forma parte del ámbito de aplicación de los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución referidos a la seguridad social y el derecho a la pensión; por ello, el hecho de que el aportante al SNP se traslade al SPP y que, se le reconozcan los aportes realizados a aquel sistema, no implica una vulneración a la intangibilidad de los fondos de pensiones, en tanto se trata solo de un traslado de los fondos (a través del Bono de Reconocimiento), los mismos que serán utilizados por el aportante al momento de su jubilación del SPP. Como se puede ver, se mantiene la misma finalidad de los montos aportados, esto es, amparar al trabajador al momento de su jubilación.

¹³ Ver: <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

Por otro lado, mediante Oficio N° 24021-2022-SBS, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones concluye que el proyecto de ley es viable y deseable como objetivo de una política pública en materia de seguridad social, a efectos de contar con un reconocimiento dinerario de los aportes realizados por un trabajador que decida trasladarse del SNP al SPP.

Respecto al Proyecto de Ley 1958/2021-CR:

Mediante Oficio N° 1102-2022-EF/10.01, el Ministerio de Economía y Finanzas concluye que la citada iniciativa legislativa no cuenta con el respaldo de un análisis-costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos que permitan anticipar con un adecuado nivel de certidumbre que la propuesta sería apropiada, es decir, que no implicará el uso de mayores recursos fiscales en el tiempo y considera que el proyecto de ley no es técnicamente viable. También, se considera que el otorgamiento de los Bonos de Reconocimiento fue una medida de carácter temporal con el objeto de reconocer aportes a los afiliados al SNP que decidieran incorporarse al entonces recientemente creado SPP. En el contexto actual, asignar bonos de reconocimiento a los trabajadores afiliados al SNP que a futuro opten por incorporarse al SPP, equivale a una devolución de aportes, medida que no resulta viable, puesto que conduciría a agravar el déficit del SNP.

Como ya se señaló, el hecho de que el aportante al SNP se traslade al SPP y que, se le reconozcan los aportes realizados a aquel sistema, no implica una vulneración a la intangibilidad de los fondos de pensiones, en tanto se trata solo de un traslado de los fondos (a través del Bono de Reconocimiento), los mismos que serán utilizados por el aportante al momento de su jubilación del SPP.

Por otro lado, mediante Oficio N° 30547-2022-SBS, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones concluye que el proyecto de ley es viable y deseable como objetivo de una política pública en materia de seguridad social, a efectos de contar con un reconocimiento dinerario de los aportes realizados por un trabajador que decida trasladarse del SNP al SPP.

Finalmente, mediante Oficio N° 099-2022-SE-CATP, la Central Autónoma de Trabajadores del Perú, señala que:

“1.- Los estudios sobre el Sistema Privado de Pensiones, han demostrado que es un sistema ineficiente y que este no funciona como un sistema previsional de la seguridad social y que el principio de

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

solidaridad no existe, así como tampoco cumple con el principio de suficiencia que asegure a los afiliados cubrir sus contingencias en la edad de jubilación. De igual manera ha quedado demostrado que solo aquellos afiliados que tengan una Cuenta individual robusta, gozaron de una pensión equivalente; y que los asegurados con salarios medianos como los que tienen la mayoría de peruanos no podrán asegurar una pensión adecuada.

2.- En la actualidad los Asegurados al sistema Público de pensiones tienen derecho a una pensión reducida con 10 años de aportaciones, lo cual ha significado un avance en materia de protección social para los adultos mayores. Por lo que, el artículo 4° del proyecto ley al PERMITIR, que los afiliados puedan migrar al sistema público de pensiones, priva a los futuros pensionistas de tener una vejez más digna y contar con una pensión reducida. Asimismo, el mencionado artículo, no da un trato igual a los pensionistas, ya que, no, permite que los afiliados al Sistema privado de pensiones puedan migrar al Sistema Público de pensiones. Por lo que, pedimos se anule dicho artículo o se modifique, teniendo en cuenta lo expresado.”

Respecto al Proyecto de Ley 2133/2021-CR:

Mediante Oficio N° 33572-2022-SBS, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones concluye que el proyecto de ley es viable y deseable como objetivo de una política pública en materia de seguridad social, a efectos de contar con un reconocimiento dinerario de los aportes realizados por un trabajador que decida trasladarse del SNP al SPP.

i) Respecto al análisis costo-beneficio del proyecto de ley.

La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de resguardar el derecho constitucional a la seguridad social, pues considera el derecho al “Bono de reconocimiento” a todos los afiliados y ex afiliados siempre que cumplan con haber aportado al SNP, un mínimo de cuarenta y ocho (48) meses contados desde el 01 de enero de 2002 en adelante.

Al respecto, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

“Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los 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 posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.”

En este sentido, para estimar el análisis costo-beneficio de la presente propuesta se necesita contar con información estadística de este colectivo. Así, la prioridad de las referencias estadísticas es como sigue:

- 1) Registros administrativos nacionales
- 2) Encuestas nacionales
- 3) Estudios empíricos nacionales
- 4) Estudios empíricos internacionales
- 5) Artículos de opinión
- 6) Otros

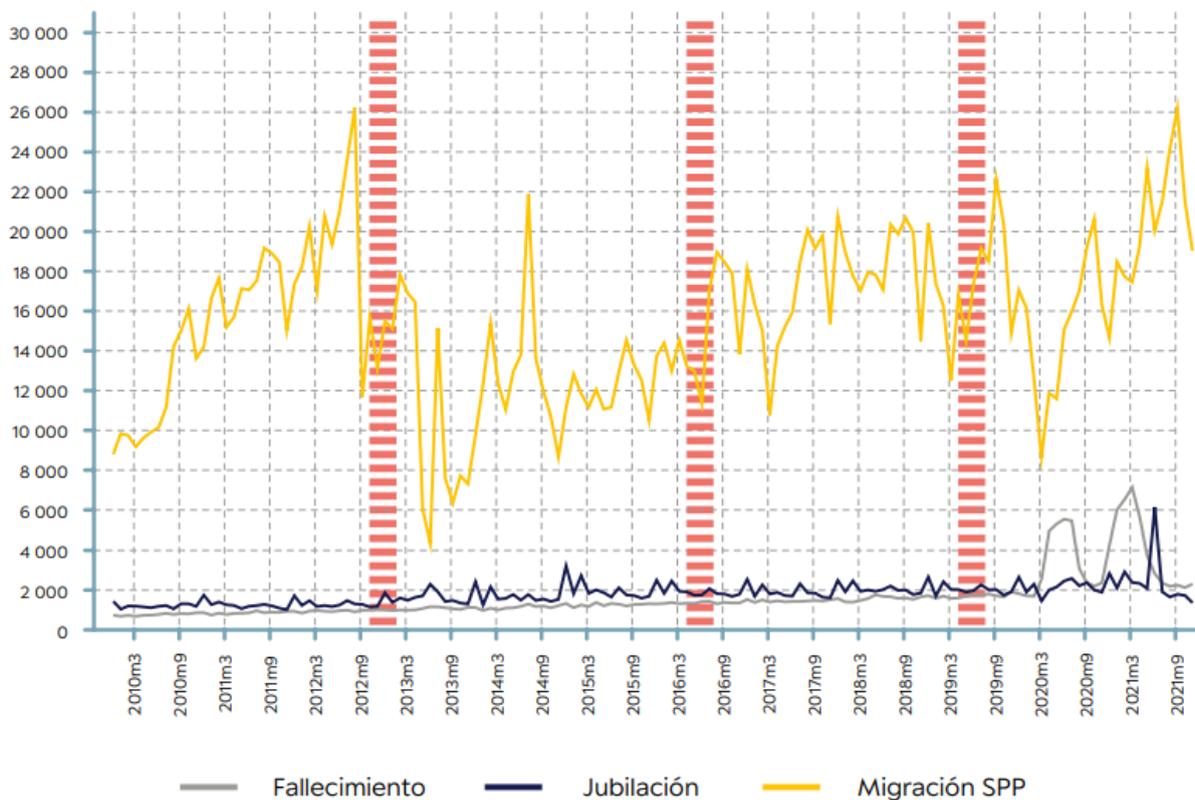
Sobre el particular, el Boletín Estadístico ONP presenta información de registros administrativos de la ONP. En este sentido, este boletín indica que el principal componente que explica la dinámica de las salidas es la migración hacia el SPP, el cual representa más del 81% de las salidas totales (ONP, 2022)¹⁴. En este sentido, alrededor de 200 mil afiliados del SNP migran hacia el SPP anualmente en promedio

¹⁴ https://onpdataos.pe/assets/resources/archivos/Boletin_estadistico_ONP_Mar-2022.pdf

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

desde el 2010, lo que significa un total de casi 2 millones 400 mil ex-afiliados de la ONP en el periodo 2010-2021.

Evolución de bajas de la población de afiliadas y afiliados del SNP, 2010-2021



Fuente: ONP y SBS

Elaboración: Estudios Económicos - Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión (ONP).

Sin embargo, no todo este conjunto de afiliados al SNP que migraron al SPP cumplen con el requisito de aportar por al menos 48 meses desde enero de 2002. Según el Oficio 1102-2022-EF/10.01 del Ministerio de Economía y Finanzas, el total de estos afiliados asciende a 115 mil 189 personas que en los últimos 20 años se traspasaron al SPP, teniendo por lo menos 48 meses de aportes al SNP. Asimismo, el oficio estima que “el costo inmediato que se generaría de aprobarse la iniciativa legislativa, expresado en términos de valor presente, asciende a S/ 752 millones¹⁵”.

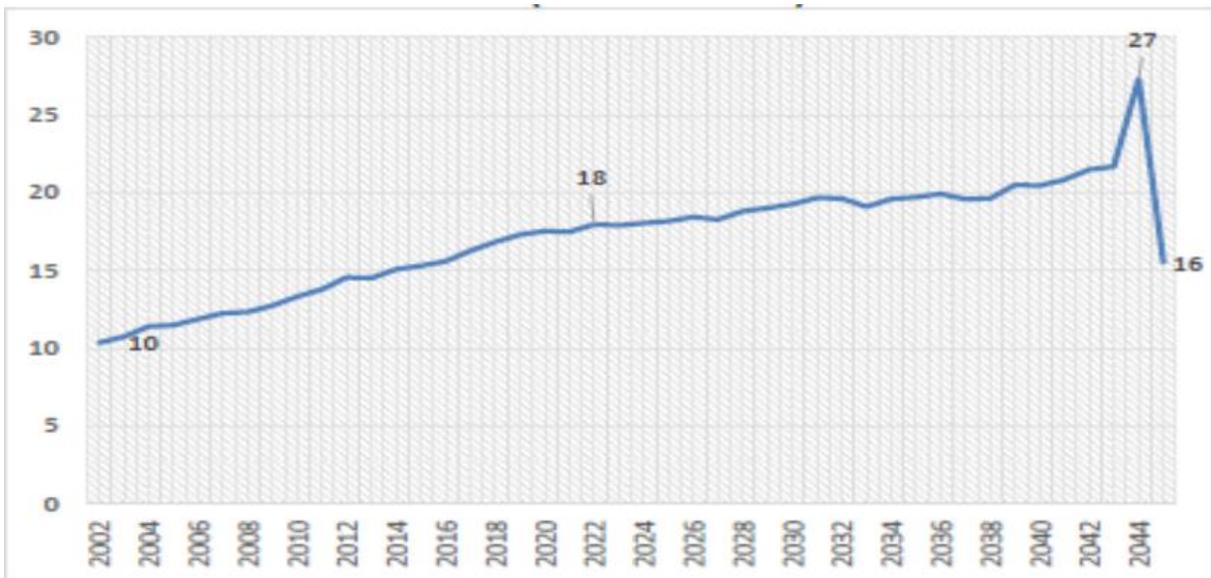
¹⁵ Se asume inflación de 3% (promedio de los últimos cinco años) y tasa de descuento de 5,03%

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

Es importante considerar que este costo se podría ir incrementando en el tiempo, debido a que la presente iniciativa legislativa puede incentivar la decisión de traspasarse al SPP, motivados por el bono de reconocimiento que recibirán por adoptar tal decisión.

En cuanto al impacto actuarial asociado a la propuesta legislativa, según lo informado por la ONP, implicaría un costo fiscal, traído a valor presente, ascendente a S/ 751 mil 669 millones.

Costo fiscal del Bono de Reconocimiento, 2002-2044 (miles de soles)



Fuente: ONP
Informe N° 282-2022-ONP/OAJ

En este sentido, en tanto que el presente texto sustitutorio considera que la entrega del bono de reconocimiento se realizará al momento de jubilación, conforme al artículo 9 del Decreto Supremo 054-97-EF, el costo fiscal de esta iniciativa sería mínimo¹⁶.

¹⁶ Particularmente, este sería respecto a los actuales afiliados a la ONP que se trasladen a la AFP motivados por la presente iniciativa. Sin embargo, este cálculo no es posible de cuantificar.

Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE ESTABLECE OTORGAR BONO DE RECONOCIMIENTO POR LOS APORTES REALIZADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES A PARTIR DEL AÑO 2002

Artículo único.- Bono de reconocimiento

- 1.1 La presente ley reconoce los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones, mediante la emisión de un Bono de Reconocimiento, a:
 - a. los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que deseen trasladarse al Sistema Privado de Pensiones y,
 - b. los ex afiliados del Sistema Nacional de Pensiones que se hayan trasladado al Sistema Privado de Pensiones sin recibir un Bono de Reconocimiento.
- 1.2 El Bono de Reconocimiento se aplica siempre que los aportantes contemplados en los literales a) y b) del presente artículo, hayan aportado al Sistema Nacional de Pensiones un mínimo de cuarenta y ocho (48) meses contados desde el 01 de enero de 2002 en adelante.
- 1.3 El Bono de Reconocimiento equivale al valor nominal de la totalidad de los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones, actualizado conforme al Índice de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana.
- 1.4 El Bono de Reconocimiento se rige, en lo que resulte aplicable, por lo dispuesto por los artículos 9, 10, 11 y 12 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo 054-97-EF, así como en lo dispuesto en el Decreto Supremo 180-94-EF.



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 1802/2021-CR, 1958/2021-CR y 2133/2021-CR 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*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Adecuación

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados desde el día siguiente de la publicación de la presente ley, adecua el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF; así como su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 004-98-EF.

Segunda. - Vigencia

La presente ley entra en vigencia un (1) año después de su publicación en el Diario oficial el Peruano.

Dese cuenta

Sala de Comisión.

Lima, 8 de noviembre de 2022.