

Proyecto de Ley N° 5157/2020 - CR



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE OTORGAR UNA "PENSIÓN ESPECIAL" EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES QUE NO ALCANCEN VEINTE AÑOS DE APORTES AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República que suscribe **DIETHELL COLUMBUS MURATA**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formulación de las leyes que le confiere el artículo el 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75° del Reglamento del Congreso de la República; propone el siguiente proyecto de ley

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE OTORGAR UNA "PENSIÓN ESPECIAL" EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES QUE NO ALCANCEN VEINTE AÑOS DE APORTACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer los criterios bajo los que se otorgará una pensión especial para todos aquellos que hayan efectuado un total acumulado de aportaciones al sistema público de pensiones por debajo de los veinte años.

Artículo 2. De la pensión especial

En caso que el trabajador, en edad de jubilación, haya aportado menos de veinte años completos, recibirá una pensión especial, bajo los siguientes criterios:

1. El monto de la pensión que se otorgue a los que acrediten haber aportado entre diecinueve años completos hasta diecinueve años y once meses, será equivalente al cuarenta y cinco por ciento (45%) de su remuneración de referencia.
2. El monto de la pensión que se otorgue a los que acrediten haber aportado entre dieciocho años completos hasta dieciocho años y once meses, será equivalente al cuarenta por ciento (40%) de su remuneración de referencia.
3. El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten haber aportado entre diecisiete años completos hasta diecisiete años y once meses, será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) de su remuneración de referencia.
4. El monto de la pensión que se otorgue a los que acrediten haber aportado entre dieciséis años completos hasta dieciséis años y once meses, será equivalente al treinta por ciento (30%) de su remuneración de referencia.
5. El monto de la pensión que se otorgue a los que acrediten haber aportado entre quince años completos hasta quince años y once meses, será equivalente al veinte y cinco por ciento (25%) de su remuneración de referencia.
6. Los que acrediten haber aportado entre un año completo hasta catorce años y once meses, recibirán por única vez un bono de reconocimiento equivalente a una pensión mínima por cada año de aporte.

La remuneración de referencia para los asegurados que hubieran aportado en los supuestos mencionados en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del presente artículo, se calcula del promedio mensual que resulte de dividir entre sesenta, el total de las remuneraciones asegurables, percibidas por el asegurado en los últimos sesenta meses de aporte efectivo, anteriores al último mes de aportación.



En los supuestos mencionados en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del presente artículo, la pensión resultante tendrá un descuento del cuatro punto cincuenta porciento (4.5%) que será destinado para las prestaciones que brinda el EsSalud.

Artículo 3. Adecuación Reglamentaria.

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento del Decreto Ley 19990 y demás normas reglamentarias del sistema público de pensiones en un plazo de 30 días naturales de la publicación de la presente Ley en el diario oficial El Peruano.

Artículo 4. Derogatoria.

Derógrese toda disposición que se opongan a la presente Ley.

Lima, 02 de mayo de 2020

DIETHELL COLUMBUS MURATA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Firmado digitalmente por:
PICHILINGUE GOMEZ MARCO
ANTONIO FIR 25587747 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 07/05/2020 07:56:46-060



Erwin Tito Otero
H. L.S.T
6-Prunero
Karine Valverde

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...13....de.....MAYO.....del 2020.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5157 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de **ECONOMIA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA Y TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**.



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ESTADO LIBERTAD Y JUSTICIA
ADJETIVO AL 50 ANIVERSARIO

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

1.1. Contenido de la Propuesta

La presente iniciativa legislativa, tiene por finalidad establecer un tratamiento justo para los trabajadores que aportaron menos de 20 años al sistema privado de pensiones y que vienen siendo discriminados por el actual ordenamiento normativo Ley N° 19990 y Decreto Ley N° 25967 al negarles cualquier forma de acceso a una pensión de jubilación.

La propuesta legal pretende hacer justicia para aquellas decenas de miles de trabajadores que aportan durante muchos años a la ONP; pero que seguramente por razones ajenas a su decisión no alcanzarán a aportar durante los 20 años exigidos por el artículo 1° del Decreto Ley N° 25967, y que lamentablemente no obtendrán ninguna pensión ni otro beneficio.

El mismo Decreto Ley 25967 establece en el segundo párrafo del artículo 1, un sistema diferencial y gradual, pero siempre sobre la base de quienes hayan aportado como mínimo 20 años. Dicha gradualidad se basa en que se incrementa en cuatro por ciento (4%) de la remuneración de referencia (remuneración que se calcula del promedio de aportaciones en un determinado periodo según los años de aportes), por cada año adicional completo de aportación pero con un límite del cien por ciento (100%) de la remuneración de referencia.

Toda esta estructura pensionaria que tiene una lógica proporcional para los aportantes, vuelve más discriminatorio el tratamiento para quienes tienen menos de 20 años de aportación. Es en ese sentido, tenemos que la propuesta legislativa no solo busca generar una justa solución para quienes no están comprendidos en el primer párrafo del artículo 1 del mencionado Decreto Ley, sino que además evita distorsionar la lógica proporcional establecida.

Por eso se plantea una estructura de pensiones proporcional, evidentemente en dirección inversa a la establecida (que incrementa por cada año más de aportes), en este caso la gradualidad y proporcionalidad del porcentaje a recibir de la pensión de referencia va disminuyendo conforme el asegurado tiene menos años y meses de aportes. De esta manera, se permite que los asegurados que no tienen veinte años completos de aportaciones puedan tener una pensión sin que esta sea mayor a quienes tienen más años de aportaciones.

Un último supuesto considerado son para los asegurados que han aportado desde un año hasta catorce años once meses, pues al ser menos periodo de aportes, se busca que tengan un bono único, relacionado a una pensión mínima por cada año completo de aporte. Resaltamos q a diferencia de los otros casos, en este supuesto (numeral 6) no son pensiones mensuales permanentes.

De esta manera, se cubre todo el universo de asegurados en el sistema público sin distorsionar su estructura de gradualidad y proporción, incluso considerando a los que menos aportes han realizado con un bono único.

De esta manera, tenemos que la manera de determinar la Pensión Especial propuesta sería:

- El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten haber aportado entre diecinueve años completos hasta diecinueve años y once meses, será equivalente al cuarenta y cinco por ciento (45%) de su remuneración de referencia
- El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten haber aportado entre dieciocho años completos hasta dieciocho años y once meses, será equivalente al cuarenta por ciento (40%) de su remuneración de referencia.

- El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten haber aportado entre diecisiete años completos hasta diecisiete años y once meses, será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) de su remuneración de referencia.
- El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten haber aportado entre dieciséis años completos hasta dieciséis años y once meses, será equivalente al treinta por ciento (30%) de su remuneración de referencia.
- El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten haber aportado entre quince años completos hasta quince años y once meses, será equivalente al veinte y cinco por ciento (25%) de su remuneración de referencia.
- Los asegurados que acrediten haber aportado entre un año completo hasta catorce años y once meses, recibirán por única vez un bono de reconocimiento equivalente a una pensión mínima por cada año de aporte.

Adicionalmente se establece la forma de calcular la remuneración de referencia para todos los casos de pensión proporcional. Dicho cálculo considera lo establecido para aquellos a quienes le corresponde una pensión con veinte a más años de aportaciones.

La remuneración de referencia para los asegurados que hubieran aportado en los supuestos mencionados en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del presente artículo se calcula del promedio mensual que resulte de dividir entre sesenta, el total de las remuneraciones asegurables, percibidas por el asegurado en los últimos sesenta meses de aporte efectivo, anteriores al último mes de aportación.

Para efectos de las prestaciones del sistema de salud a cargo de EsSalud se considera un descuento el cuatro punto cinco por ciento (4.5%) como lo considera otros modelos de aportes.

En los supuestos mencionados en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del presente artículo, la pensión resultante tendrá un descuento del cuatro punto cinto porciento 4.5% que será destinado para las prestaciones que brinda el EsSalud.

1.2. Problemática a resolver

Actualmente, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que se basa en un sistema de reparto bajo un esquema solidario de pensiones, establece pensiones mínimas y máximas y según la última modificación a través del Decreto Supremo N° 139- 2019-EF, publicado el 2 de mayo de 2019, estableció que los pensionistas del SNP tuvieron un incremento de S/. 85 a la pensión mínima que era de S/. 415, por tanto se incrementó a S/. 500; de igual forma, la Pensión Máxima que era de S/. 857 subió en S/. 35.64 incrementándose a 893 (se redondea la cifra).

Es decir, un trabajador que tuvo como ingreso el Salario Mínimo Vital (SMV) de S/. 930 y cotizó durante 20 años, recibe la pensión mínima de S/. 500. Por otro lado, un trabajador que ganó una remuneración muy por encima de SMV podría recibir una pensión máxima de S/. 893, aun cuando su sueldo hubiese sido tan alto y que en el sistema privado de pensiones quizás hubiera obtenido una pensión mayor.

Como vemos el sistema de reparto funciona únicamente para los trabajadores que aportan durante 20 años o más. La propuesta legal pretende hacer justicia para aquellas decenas de miles de trabajadores que aportaran durante muchos años a la ONP; pero que seguramente por razones ajenas a su decisión no alcanzaran aportar por los 20 años exigido por artículo 1° del Decreto Ley N° 25967, y que lamentablemente no obtiene ninguna pensión ni otro beneficio.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado:

El artículo 10º de la Constitución Política del Estado garantiza a toda persona el derecho universal y progresivo a la seguridad social, derecho constitucional que tiene una doble finalidad: por un lado, proteger a la persona frente a determinadas contingencias, y por el otro, elevar su calidad de vida, lo cual se concreta a través de los distintos regímenes de pensiones que pudieran establecerse, así como de la pensión que, en este caso, resulta ser el medio fundamental que permite alcanzar dichos fines.

En este sentido, este Tribunal, en la sentencia recaída en el expediente N.O 008-96-VTC, ha señalado que "(...) la seguridad social es un derecho humano fundamental que supone el derecho que le asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para problemas preestablecidos, de modo tal que pueda obtener una existencia en armonía con la dignidad, teniendo presente que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado".¹

El otorgamiento de una pensión, se constituye en una manifestación necesaria y natural del derecho a la seguridad social, el cual se constituye en un derecho fundamental de los ciudadanos como lo hemos señalado en los párrafos precedentes y que pone en manifiesto el carácter de nuestro estado social y democrático de derecho, reconocido en la constitución y el ordenamiento internacional y desarrollado en sendas jurisprudencia por del Tribunal Constitucional, que nos recuerda la completitud del sentido de una economía social de mercado y del principio de solidaridad del Estado.

Así, resulta importante recordar lo establecido en el Tribunal Constitucional:

¹ Expediente N° 1396-2004-AA/TC, fundamento 3 Ver:
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01396-2004-AA.pdf>

"F.37. El principio de solidaridad, directamente relacionado con la naturaleza misma del Estado Social y Democrático de Derecho, está en la base misma de nuestro sistema jurídico, que ha puesto al hombre y no a la empresa ni a la economía, en el punto central de su ethos organizativo. Así, el Constituyente, al establecer en el artículo 1º de la Constitución Política, que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado", ha dejado un mensaje claro para las generaciones futuras; por ello, tanto el Estado como la sociedad se organizan y toman sus decisiones teniendo como centro al ser humano. Cuando entran en conflicto la generación lucrativa o la mayor rentabilidad de ciertos grupos económicos, con el bienestar colectivo o la defensa de los bienes que resultan indispensables para que la vida humana siga desarrollándose, la interpretación que de la Constitución se haga debe preferir el bienestar de todos y la preservación de la especie, así como también de las demás especies, como ya se ha dicho. (Expediente N° 048-2004- PI/TC)²

En esa misma línea, nos recuerda Morales Saravia (2016), quien, a modo de resumen, luego de su análisis respecto de algunos elementos del Estado Social y Democrático a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, señala:

- *Nuestro modelo económico es el de una economía social de mercado, consustancial a nuestro Estado Social y democrático de derecho, y no una economía neoliberal o economía pura.*
- *La segunda social (pensiones y prestaciones de salud) constituye uno de los elementos básicos del Estado social y democrático de derecho y de la economía social de mercado diseñados por la Constitución.*

² Exp. N° 048-2004-PI/TC. F 37. Ver: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-Al.pdf> (Último ingreso 28 de abril de 2020)

- *El principio de solidaridad está reconocido por la jurisprudencia constitucional y es uno de los fundamentos de nuestro modelo de economía social de mercado y se manifiesta a través del sistema de seguridad social.*
- *El deber de proteger los derechos fundamentales, y en particular el derecho a la seguridad social, vinculada a los agentes públicos y a los particulares. (2015)³*

En ese sentido la presente iniciativa busca prevenir el costo social alto que se está generando por vacío legislativo y un estado de cosas inconstitucionales en el Sistema Nacional de Pensiones.

1.3. El decreto Ley 19990 y sus modificatorias

Inicialmente el Decreto Ley N° 19990 regulaba un beneficio de acceso a una pensión de jubilación aquellos trabajadores que acreditaban de 5 a 15 años de aporte, así en su artículo 42° establecía: “*Los asegurados obligatorios así como los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4, que acrediten las entidades señaladas en el artículo 38, que tengan cinco o más años de aportación pero menos de quince o trece años según se trate de hombres o mujeres, respectivamente, tendrán derecho a una pensión reducida equivalente a una treintava o una veinticincoava parte respectivamente, de la remuneración o ingreso de referencia por cada año completo de aportación. (...)*”; pero, posteriormente se dejó sin efecto dicha disposición dejando en desprotección a los trabajadores que alcanzan aportar como mínimo 20 años, así lo establece el artículo 1° del Decreto Ley N°25967 “*Ningún asegurado de los distintos regímenes pensionarios que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social, podrá obtener el goce de pensión de jubilación, si no acredita haber efectuado*

³ Morales Saravia, Francisco (2016) “*El Derecho Constitucional a la seguridad social y a la necesidad de implementar el sistema complementario de pensiones públicos y privado*”. Revista Vox Juris. Facultad de Derecho. Universidad San Martín de Porres. Ver: repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/handle/usmp/2184/articulo_5.pdf?sequence=1 (último ingreso 27 de abril de 2020).

aportaciones por un periodo no menor de veinte años no completos, sin perjuicio de los otros requisitos establecidos en la Ley. (...)"

1.4. La igualdad y no discriminación constitucional

Del análisis de ordenamiento legal se advierte que existe un tratamiento normativo desigual y discriminatorio en contra a los afiliados a la ONP frente a los de la AFP, por las razones antes manifiestas.

Para sustentar lo mencionado, para el profesor Ferrajoli, la igualdad, en principio, alude al reconocimiento de que todas las personas naturales gozan de la titularidad y ejercicio de los mismos derechos fundamentales. Y la discriminación es una desigualdad antijurídica que se produce por la violación del principio de igualdad; “*es decir, en el desigual tratamiento de las diferencias que éste tutela por igual o en la frustrada satisfacción de los derechos [...] conferidos a todos también por igual*”⁴

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“*que la igualdad [...] [en] cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes. En cuanto constituye un derecho fundamental, el mandato*

⁴ FERRAJOLI, Luigi, Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la Democracia. I. Teoría del Derecho. Editorial Torata. Madrid, 2011. P.747.

correlativo derivado de aquél, respecto a los sujetos destinatarios de este derecho (Estado y particulares), será la prohibición de discriminación. Se trata, entonces, de la configuración de una prohibición de intervención en el mandato de igualdad"⁵

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La presente iniciativa propone crear una norma especial estableciendo criterios bajo los que se otorgará una pensión especial para todos aquellos que hayan efectuado un total acumulado de aportaciones al sistema público de pensiones por debajo del mínimo legal de 20 años.

Así, la propuesta normativa desarrolla las disposiciones del artículo 10° y 11° de la norma constitucional y, corrige el vacío normativo con la finalidad de proteger los derechos fundamentales y el derecho a la seguridad social de decenas de afiliados a la ONP con menores de 20 años de aportación.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICO

La presente iniciativa legal no crea ni aumenta el gasto público, dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política, porque no afecta en absoluto el principio de equilibrio del presupuesto anual del país, los fondos de la ONP se sustentan con los aportes de la ONP que se basa en un sistema de repartos, las pensiones se cubren con los aportes periódicos y permanentes de los trabajadores activos, la mala gestión financiera de muchos años de la ONP no debe afectar a

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. EXP N° 0045-2004-PI/TC, Demanda de inconstitucionalidad, interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima Norte, cuestionando la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley N° 27466, que modificatoria de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Ver: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-Al.pdf>

los trabajadores aportantes, tal cual lo ha reconocido el TC. Se trata pues de trabajadores que aportaron a la ONP desde el primer año laboral, y resulta injusto e inequitativo que no reciba ningún beneficio económico sobre ello

En ese sentido la iniciativa, no debe analizarse desde un enfoque cuantitativo, sino desde una perspectiva cualitativa de protección de derechos humanos de los trabajadores en edad de jubilación.

Así, la propuesta se busca disminuir la injusticia social de decenas de jubilados que no cuentan con ningún tipo de protección económica necesario para solventar sus necesidades básicas de alimentación, vestido e incluso salud, tal como se reconoce en el artículo 10 de la Constitución de la Política *"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". Ese derecho universal a la seguridad social durante muchos años no ha sido tomado en cuenta, generando el malestar y dejando sin apoyo económico alguno a decenas de miles de trabajadores.*