



Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista ROLANDO RUIZ PINEDO; miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN FONDO ESPECIAL PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSION AL AGRICULTOR FAMILIAR INDEPENDIENTE

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión de jubilación para el agricultor familiar independiente, con la finalidad de aliviar su situación de pobreza y mejorar su calidad de vida.

Artículo 2°.- Declaratoria de interés nacional y de necesidad pública

Declarase de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión de jubilación para el agricultor familiar

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

independiente, cuyo fondo será administrado por la Oficina Nacional de Normalización Previsional (ONP).

Artículo 3°. – Sujetos beneficiarios de la pensión del agricultor familiar independiente

Para ser beneficiario de la pensión de jubilación, el agricultor independiente deberá residir en el lugar de producción y debe cumplir con los siguientes requisitos.

- a) Acreditar la condición de agricultor familiar independiente, por la organización de usuarios de agua a la que pertenece o por la municipalidad de su jurisdicción.
- b) No poseer más de 5 hectáreas de terreno.
- c) No realizar actividades agroindustriales.
- d) No percibir ninguna pensión a cargo del Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Pensiones, ni Pensión 65.
- e) Haber cumplido 65 años de edad como mínimo.

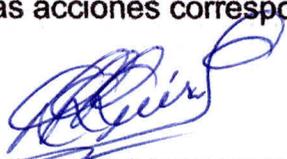
Artículo 4°. – Del Financiamiento

Este fondo será financiado con los recursos del Estado, de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente ley.

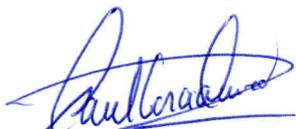
Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas y, al Ministerio de Agricultura para que ejecute las acciones correspondientes y de cumplimiento a la presente Ley.


ROLANDO RUIZ PINEDO

Congresista de la República


46645687


D4704086158


41621686


29294781




40999388

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de MAYO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 51901 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de AGRARIA

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Protección constitucional, aspectos legales y el derecho a la pensión

De acuerdo a nuestra Constitución Política del Perú, el Acuerdo Nacional¹ y demás normas internacionales, se considera el acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social como una prioridad; dicha condición es atribuible a otros derechos reconocidos en nuestra propia Constitución, como señala en su artículo 2 inciso 2 que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley².

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala en su artículo 22 que "toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social". En su artículo 25 reconoce que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el derecho a la pensión como parte integrante de los denominados "Derechos Económicos,

¹ El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado, elaboradas y aprobadas sobre el diálogo y del consenso, luego de consultas a nivel nacional.

² CPP artículo 2, inciso 2 2: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente



Sociales, Culturales y Ambientales”³ (DESCA), señaló que del artículo 45 de la Carta de la OEA, interpretado a la luz de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de otros tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, se puede derivar elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, como por ejemplo, **que es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla.**



El artículo 10 de la Constitución 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”.**



Así mismo el artículo 11 de nuestra Carta Magna contempla que **“El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento”.**



Por lo que se puede concluir que la seguridad social es un derecho de las personas plasmado en la Constitución y por conexidad consideramos el reconocimiento el derecho a la pensión como un **derecho de las personas de la tercera edad, que incluye a los agricultores de nuestro país**, es por ello el deber del Estado de implementar acciones, tal como señala en el Plan



³ diarioconstitucional.cl/noticias/tratados-internacionales/2019/05/09/corte-idh-declaro-responsabilidad-de-peru-por-no-pagar-pension-de-una-persona-mayor-en-situacion-de-discapacidad/

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

Nacional de derechos humanos 2018-2021, el enfoque diferencial⁴, como un desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación.



El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, sobre el **contenido social de las pensiones**, ha señalado en sus sentencias STC 0050-2004-AI/TC, 0051-2005-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 0007-2005-PI/TC, 0009-2005-PI/TC⁵ que la *“dignidad humana, tal como se ha precisado supra, es el presupuesto jurídico de la existencia de todos los derechos fundamentales. La persona humana no puede ser concebida como un medio, sino como un fin en sí mismo; de allí que su defensa constituya el fin supremo que debe inspirar todos los actos estatales, en particular, y los de la sociedad, en general. Siendo así, la persona humana es el soporte del orden político y la paz social, de ahí que*



“(...) Requiere una especial tutela por parte del ordenamiento jurídico, tendente a garantizar el respeto a la dignidad de la persona humana y su efectiva vigencia.



⁴ Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 El enfoque diferencial es un desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación, aunque todas las personas son iguales ante la ley, esta afecta de manera diferente a cada una, de acuerdo con su condición de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual, por ello para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las particularidades propias de cada individuo. Las acciones del Estado para este fin deben atender la diferencia

⁵ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

El Tribunal Constitucional, como parte del fundamento 161 de la sentencia del expediente N° 010-2002-AI/TC, Caso Marcelino Tineo Silva, Sobre los Decretos leyes de Terrorismo, ha señalado que la dignidad humana se configura como

"(...) Un minimum inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover".

La seguridad social y el derecho a la pensión son elementos esenciales que configuran el mínimo existencial necesario para garantizar una vida no sólo plena en su faz formal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; o en otras palabras, para garantizar una vida digna.

Por tal razón, una pensión constitucionalmente protegida sólo será aquella que se sustente en el principio de dignidad de la persona humana. De tal forma, pues se infiere la existencia de un derecho a la dignidad pensionaria".

Es en ese sentido que el Acuerdo Nacional⁶, se compromete a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas en las que se concentra la pobreza y en las poblaciones más vulnerables de nuestro país. Asimismo,

⁶ Acuerdo Nacional

<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/13-acceso-universal-a-los-servicios-de-salud-y-a-la-seguridad-social/>

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

se compromete a **promover el acceso universal a la seguridad social** y fortalecer un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes.

Del mismo modo, podemos resaltar la política 14 del Acuerdo Nacional⁷ denominado, Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo que compromete *a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna*. Esta política pública es trascendental en materia de pensiones.

También es imprescindible el análisis de la reforma del sistema de pensiones desde un enfoque de desarrollo constitucional del derecho a la seguridad social, por ejemplo en la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional⁸, permite orientar el desarrollo e implementación de políticas en materia de seguridad social. El Tribunal Constitucional señaló que el contenido de la seguridad social se encuentra conformado fundamentalmente por los siguientes aspectos: en primer lugar, por las disposiciones legales que establecen las condiciones de pertenencia a un determinado régimen de seguridad social; en segundo lugar, por las disposiciones legales que establecen las condiciones para la obtención de un derecho subjetivo a una determinada prestación; finalmente, y en tercer

⁷ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/ii-eguidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/>

⁸ STC 0050-2004-AI/TC, 0051-2005-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 0007-2005-PI/TC, 0009-2005-PI/TC (acumulados).

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

lugar, por el principio de solidaridad, explicado como portador de la justicia redistributiva subyacente en todo sistema de seguridad social

2. El acceso a la seguridad social y el mercado laboral

En nuestro país la seguridad social es mixta, existe un régimen no contributivo y un régimen contributivo, atendidos por el Seguro Integral de Salud-SIS, Essalud, Entidades Prestadoras de Salud-EPS y las de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Y respecto a las pensiones existe el régimen contributivo de reparto y el otro de capitalización individual régimen (ONP y las AFP).

Referido a la estructura del mercado de trabajo, el rasgo predominante es la existencia mayoritaria de trabajadores no asalariados, 3 de cada 5 son trabajadores independientes y familiares no remunerados⁹, se observa la existencia de brecha de desempleo entre los grupos socioeconómicos.

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO¹⁰, señala un crecimiento sostenido en la cobertura en pensiones en un horizonte temporal

⁹ Información obtenida de DURAND VALVERDE, Fabio. Estudio financiero-actuarial y de la gestión de EsSalud: análisis y recomendaciones técnicas. Según este estudio, dedicado al análisis del seguro social de salud, la alta presencia de trabajadores no asalariados "contrasta con el esquema bismarkiano de financiamiento vigente". A similar conclusión se podría arribar en lo que atañe a un sistema de pensiones.

¹⁰ https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/368

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

de nueve años que abarca desde el año 2004 al 2013, pasando de un 16,9% sobre el total de la PEA ocupada, a un 33,0% sobre el mismo universo.



De acuerdo a la ENAHO 2013¹¹, por categoría ocupacional, tenemos que la desprotección es mayor en el ámbito de los asalariados privados (el 52,4%) donde poco más de la mitad no tiene un sistema de pensiones. Si comparamos el nivel de protección social en pensiones entre los asalariados y los trabajadores no asalariados (autónomos o independientes y el Trabajador Familiar No Remunerado- TFNR) las diferencias son muy marcadas: **los independientes profesionales o técnicos tienen un nivel de desprotección del 60%, los no profesionales o técnicos tienen un nivel de desprotección del 86,1% y los TFNR 95,2%, registrando un promedio –entre las tres categorías no asalariadas- del 80,43%, es decir, casi las cuatro quintas partes de los no asalariados no tiene cobertura en pensiones.**



3. La situación de los agricultores en el Perú



Los agricultores en nuestro país son trabajadores independientes, que se dedican a la agricultura y ganadería gran parte de su vida, realizan actividad permanente, no cuentan con descanso vacacional, no tienen seguro de salud ni beneficios sociales; siendo los agricultores, la clase trabajadora más

¹¹ https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/368

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

olvidada por los gobiernos, a pesar proveer los alimentos y ser la base de la seguridad alimentaria de la población.

Según los datos del último Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) 2012¹², el territorio Nacional abarca 1 285 215,60 km², y la superficie agropecuaria es de 387 424 km² = 38 742 465 hectáreas; y de estas 38 742 465 hectáreas solo 7 125 007 son de uso agrícola.

Las familias agricultoras representan el 97% de los más de 2.2 millones de Unidades Agropecuarias (UA), concentradas principalmente en la región sierra. **Asimismo, en la agricultura familiar laboran más de 3 millones (83%) de los 3,8 millones de trabajadores agrícolas.** Incluso, en seis regiones del país representan más del 50% del total de la población, y en otros siete superan el 30%.

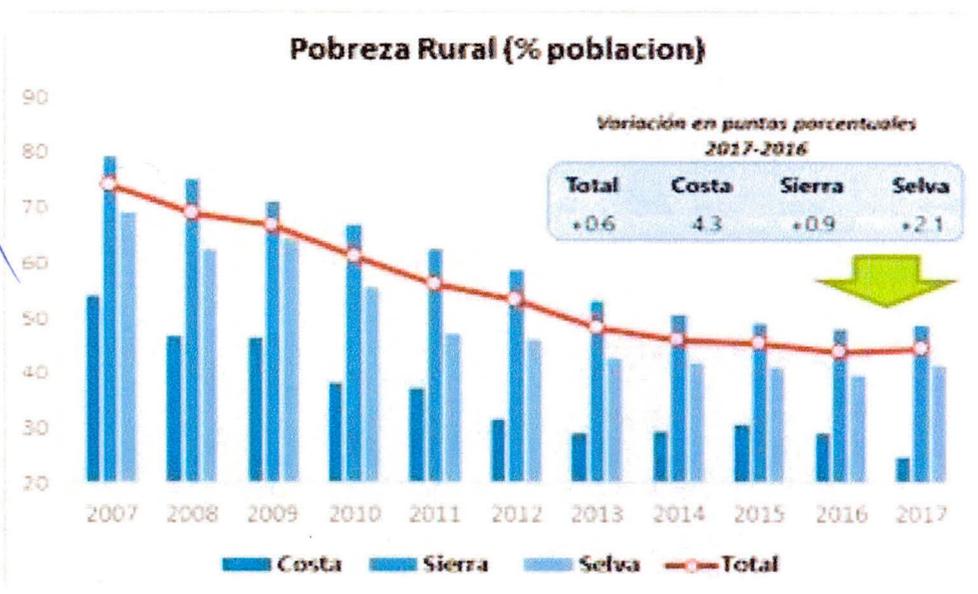
Asimismo, según la Encuesta Nacional de Hogares -ENAHO, la Agricultura Familiar genera cerca **del 80% de los productos alimenticios** que se consumen en el mercado nacional; cultivando el 82% de las leguminosas, el 76% de tubérculos, el 74% de cereales, el 72% de hortalizas y el 63% de las frutas, además de contribuir al mantenimiento de los recursos naturales y al desarrollo de la biodiversidad. Esto la convierte en la garante de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional.

Los agricultores familiares tienen un insuficiente acceso a capital, insumos, mercados, vías de comunicación, servicios de información e innovaciones

¹² <https://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/resultados.pdf>

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

agrarias, lo cual limita la competitividad y rentabilidad de su actividad productiva. De hecho, el 58% de los agricultores familiares de subsistencia no destinan su producción al mercado. Por ello, no es coincidencia que mientras la tasa de pobreza rural en la sierra y en la selva se ha incrementado en 0.9 y 2.1 puntos porcentuales, respectivamente, en la costa rural dicho indicador ha registrado una tendencia contraria retrocediendo 4.3 puntos.



Fuente: INEI

Elaboración: Instituto Crecer

Según el estudio Tomando Impulso en la Agricultura Peruana del **Banco Mundial**, "la tierra agrícola en el Perú está distribuida de manera muy desigual. Los agricultores de pequeña escala, a pesar de ser muy numerosos, controlan una porción relativamente pequeña del total de tierras agrícolas. Alrededor del 77% del total de tierras agrícolas es controlado por

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

solo 23,000 unidades agropecuarias comerciales de gran escala, con propiedades de más de cien hectáreas. La distribución desigual de tierras y la predominancia de pequeñas unidades agropecuarias es problemática, porque las unidades agropecuarias pequeñas están asociadas a altos niveles de producción de subsistencia”.

“Se estima que, de un total de 2,2 millones de agricultores en el Perú, el 71% trabajan en el nivel de subsistencia, cerca del 22% en diferentes etapas de transición y solo el 8% está compuesto por agricultores consolidados (Escobal, 2016). Las circunstancias de los agricultores familiares a pequeña escala son especialmente malas. De acuerdo con Escobal y Armas (2015), casi tres cuartos de todas las empresas agrícolas son unidades agropecuarias familiares orientadas a la subsistencia, cuyos miembros carecen de tierras, ganado o infraestructura suficiente para generar un ingreso —monetario o no monetario— que permita cubrir la canasta básica de alimentos¹³”

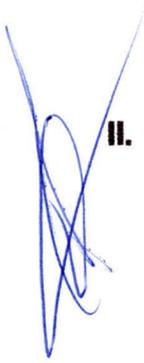
Por lo que, existiendo una gran cantidad de agricultores que trabajan de manera independiente, y que apenas pueden cubrir la canasta básica de alimentos, logrando subsistir limitadamente; y teniendo como sustento el principio de dignidad humana, el carácter social y democrático de nuestro Estado y los principios de solidaridad y universalidad propios de la seguridad

¹³Banco Mundial. *Tomando Impulso en la Agricultura Peruana. Oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/781561519138355286/pdf/123395-WP-SPANISH-PUBLIC.pdf>

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente



social, resulta prioritario que estos agricultores reciban una pensión digna del Estado; ya que “el soporte o las condiciones mínimas para el desarrollo de los derechos individuales requieren de una actuación decidida del Estado en la promoción y desarrollo de los derechos sociales. Si bien en muchos casos la actuación estatal puede estar restringida por las limitaciones presupuestales, en las actuaciones estatales la cláusula de “estado social” impone la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente la vigencia de los derechos económicos y sociales”¹⁴.



II. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL



La presente iniciativa legislativa no tiene efecto contradictorio con lo estipulado en la Constitución Política del Perú y no deroga ninguna norma nacional ni sectorial, su impacto está relacionada en la urgencia y necesidad pública de la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión de jubilación para el agricultor familiar independiente, con la finalidad de aliviar su situación de pobreza y mejorar su calidad de vida.



III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO



La presente iniciativa legislativa es de carácter declarativo y tiene la finalidad de aliviar su situación de pobreza y mejorar la calidad de vida de los agricultores

¹⁴ Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA/TC, Caso José Luis Correa Condori contra el Ministerio de Salud.

Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión al agricultor familiar independiente

familiares independientes a través del otorgamiento de una pensión de jubilación digna.

Esta ley está en concordancia con las políticas de Estado, que busca promover el acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social como una prioridad, dicha condición es atribuible a otros derechos reconocidos en nuestra propia constitución, con prioridad en las zonas en las que se concentra la pobreza y en las poblaciones más vulnerables de nuestro país. Cabe mencionar, que los principales beneficiados serían los agricultores familiares independientes que representan más de 2,2 millones.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la décima tercera política de Estado denominada "Acceso universal a los servicios de salud y a la **seguridad social**", según el Acuerdo Nacional señala a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas en las que se concentra la pobreza y en las poblaciones más vulnerables.

[Handwritten signatures and numbers in blue ink]

09370514

29294781

4661686

01110431

46645685

40999302

15