



LEY QUE OTORGA UN BONO EXTRAORDINARIO A LOS PENSIONISTAS DE LA LEY 19990 EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA POR COVID-19 CON CARGO A LA DEUDA PENSIONARIA DEL ESTADO.

El congresista que suscribe, **FERNANDO MELÉNDEZ CELIS**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y según lo estipulado en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE OTORGA UN BONO EXTRAORDINARIO A LOS PENSIONISTAS DE LA LEY 19990 EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA POR COVID-19 CON CARGO A LA DEUDA PENSIONARIA DEL ESTADO.

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer un bono de carácter extraordinario a favor de los pensionistas de la Ley 19990, motivado en la urgencia económica de este segmento social vulnerable, derivada de la situación de emergencia a causa de la pandemia del Covid-19.

Artículo 2.- Del Bono del Pensionista

El pago del bono extraordinario del pensionista asciende a la suma de 2,000 soles y se hace con cargo a la deuda pensionaria que mantiene el Estado peruano con el Sistema Público de Pensiones, que contribuiría a dar un mayor soporte a la recuperación de la demanda agregada y la actividad económica en los siguientes meses.

Artículo 3.- Ejecución del procedimiento

- a. La Oficina de Normalización Previsional (ONP) atenderá las solicitudes presentadas en un plazo máximo de 30 días hábiles, bajo responsabilidad del funcionario a quien se asigna el formulario de solicitud.
- b. A esta solicitud aplica el "silencio administrativo positivo".



- c. Transcurrido el plazo de 30 días hábiles, el monto de los aportes acumulados será devuelto de la siguiente forma
- El 50 % del monto acumulado a los aportes del trabajador en un plazo de 30 días hábiles desde la calificación favorable de la solicitud ante la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
 - El 50 % restante se entregará a los 60 días hábiles computados a partir del primer desembolso.

Lima, 26 de junio de 2020

Fernando Meléndez Celis
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
PEREZ MILIBELA Jhosept
Amado FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/07/2020 13:45:40-0500



Firmado digitalmente por:
MELENDEZ CELIS Fernando
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/07/2020 13:28:15-0500



Firmado digitalmente por:
ACATE CORONEL EDUARDO
GEOVANNI FIR 18151793 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/07/2020 14:41:58-0500



Firmado digitalmente por:
RIVAS OCEJO Perci FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/07/2020 16:12:44-0500



Firmado digitalmente por:
PEREZ ESPIRITU Lusmila
FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 08:33:47-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Humberto
FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/07/2020 17:23:02-0500



Firmado digitalmente por:
COMBINA SALVATIERRA CESAR
AUGUSTO FIR 44708978 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 10:30:26-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALEZ CRUZ Moises FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 13:35:35-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 31 de JULIO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 5855 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

.....

.....



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La persona como fin supremo de la sociedad y del Estado

Que, de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución **"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"**. En ese sentido, y de forma específica, el siguiente artículo de la carta política dispone que se garantiza "el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas", siendo obligación estatal supervisar su efectivo funcionamiento.

Desarrollando dichos dispositivos, el Tribunal Constitucional, Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, Exp. 008-1996-1/TC, fundamento jurídico 10, reconoce 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 ciertos problemas preestablecidos"*, de tal manera que pueda obtener una existencia armoniosa con la dignidad, si se tiene en cuenta que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado.

En consecuencia, la dignidad de la persona, como principio que orienta el ordenamiento constitucional peruano, se erige como el elemento central de la regulación sobre el derecho de acceso a la pensión. Al respecto, no debe perderse de vista que los ciudadanos, bajo este criterio, deben desarrollar sus vidas en condiciones de dignidad; situación que se torna más necesaria en la etapa de edad avanzada, por tratarse de una población vulnerable. En efecto, es ampliamente aceptado que *"Los adultos mayores por sus condiciones biológicas y sociales se consideran individuos, vulnerables socialmente, al vivir en situaciones de riesgo determinadas por la carencia de recursos personales, económicos, del entorno familiar, comunitarios y de acceso a las políticas de protección del Estado"*¹. Es un hecho que, respecto de dicho sector, la pensión o la posibilidad de acceder a ella comprende la forma más adecuada de vivir en condiciones de dignidad.

Sin embargo, **la dignidad no es un mero asunto declarativo** que pueda ser equiparada a la sola obtención de una pensión, de tal modo que no se considere el monto que se percibe. La jurisprudencia constitucional es categórica en determinar que el derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas y, dado su carácter de derecho fundamental específico, se deben superar "las posiciones liberales que no aceptan un concepto de igualdad como diferenciación, **pero que tampoco supone**

¹ Guerrero, Nancy y Yépez, María Clara, Factores asociados a la vulnerabilidad del adulto mayor con alteraciones de salud, en: Universidad y Salud, Sección artículos originales, 2015, Colombia, p. 122.

privilegios medievales que tengan por objeto un trato diferenciado estático a determinado colectivo para conseguir y mantener la desigualdad²

En tal supuesto, desde mucho tiempo se sabe que en el Perú existen diferentes regímenes pensionarios³ que no necesariamente guardan correspondencia con una política responsable con la garantía de un mínimo razonable que garantice efectivamente a los pensionistas el ejercicio de una vida con dignidad. Así, de acuerdo con el dictamen⁴ correspondiente a la Ley 30700, que otorga una bonificación extraordinaria a las viudas pensionistas del régimen del Decreto Ley 19990, **se aprecia que los niveles de pensión de dicho régimen oscilan entre S/.415.00 y S/. 857.36, montos que se mantienen fijos desde el 2001, es decir, hace 17 años**. La realidad es que las prestaciones que se otorgan en este ámbito solo cubre el 40% aproximadamente de una canasta básica familiar de 5 personas, ello de conformidad con la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), siendo que la capacidad adquisitiva de estos pensionistas se ha reducido en un 56% en el período 2004 - 2015.

A ello hay que sumar que la Defensoría del Pueblo reconoce el alto número de quejas que recibe con relación a los distintos regímenes pensionarios, siendo que, en los últimos años, la ONP es una de las entidades más quejadas a nivel nacional. Lo más grave es que esta entidad realiza ingentes gastos de recursos en acciones en desmedro de los pensionistas. **Según información institucional de la ONP, el año 2017 esta entidad gastó cerca de 17 millones de soles en pagar estudios de abogados para litigar en contra de los pensionistas, sumando en los últimos diez años pagos por más de 160 millones de soles. Si a esto sumamos que el actual jefe de la entidad ha incrementado, desde marzo de 2018, su remuneración mensual de 19 a 28,000 soles, podemos advertir que existe un claro despropósito en la atención principal que debe garantizar la ONP, que es asegurar pensiones dignas a los pensionistas.**

Que, desde la emisión de la declaratoria de emergencia nacional realizado mediante Decreto supremo 008-2020-SA, concordante con el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declaro el estado de emergencia nacional y dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena) por graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del Covid-19, con el objetivo de afrontar la crisis económica que enfrentan las familias

² Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, Exp. 1417-2005-AA/TC, fundamento jurídico 32.

³ Los principales sistemas pensionarios son el Sistema Nacional de Pensiones, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP); el régimen del Decreto Ley 20530 para empleados públicos; el Sistema Privado de Pensiones, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); y el sistema militar policial.

⁴ Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, recaído en el Proyecto de Ley 1625/2016-PE, Ley que otorga una bonificación extraordinaria a favor de los pensionistas por viudez del régimen del Decreto Ley N° 19990, Lima, p.

en este aislamiento social, que no les permite acudir a sus centros laborales o realizar las tareas cotidianas necesarias para subsistir, el Poder Ejecutivo, ha emitido hasta la fecha cuatro (4) tipos de subsidios monetarios de S/. 720.00 (Setecientos Veinte con 00/100 soles) como monto mínimo que fueron otorgados para los hogares y familias más vulnerables del país, como son:

- El Bono 'Yo me quedo en casa',
- El Bono Independiente,
- El Bono Rural y
- El Bono Familiar Universal.

Que, mediante Decreto de Urgencia N°034-2020, se estableció el retiro extraordinario del fondo de pensiones en el sistema privado de pensiones como medida para mitigar efectos económicos del aislamiento social obligatorio autorizando el retiro extraordinario del monto de S/2,000.00, (DOS MIL SOLES); asimismo, mediante Decreto de Urgencia N°033-2020 se estableció también la suspensión temporal del aporte previsional para el mes de abril del 2020, a los fondos de AFP; sin embargo, estas medidas normativas no contemplaron el mismo beneficio a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones – ONP, originándose por lo tanto una discriminación legal por parte del Estado, contra los afiliados a la ONP, y siendo una obligación del Estado adoptar medidas para lograr una igualdad con los afiliados de las ONP. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1

PERÚ: Medidas para mitigar el impacto social y económico del COVID-19 (En millones de soles)	
	El Estado 2,496
	Fortalecimiento de los servicios de salud 938
	Limpieza en transporte público y kits de limpieza 235
	Orden público y traslado de ayuda humanitaria 225
	Adquisición de tablets con servicio de internet para continuidad del servicio educativo 681
	Apoyo a los gobiernos locales para financiar sus gastos ante la menor recaudación 617
	Empresas y familias 20,769
	a) Familias 20,769
	Subsidios a familias en situación vulnerable 3,765
	Apoyo al trabajador 1,003
	Alivio tributario y otras medidas 1,000
	Exonerar los aportes al SPP y reconocimiento de aportes a ONP 1,800
	Liberar recursos de la CTS 4,841
	Retiro extraordinario del fondo de pensiones de las AFP hasta por S/2,000 8,360
	b) Empresas 12,940
	Subsidio a la planilla de las empresas y aptazamiento de depósitos de CTS 1,678
	Alivio tributario a empresas y otras medidas (principalmente mipymes) 9,678
	Prórroga de RERA del IGV y ampliación excepcional de la cobertura a mipymes 217
	Liberación de detenciones, postergación de fraccionamiento y menor tasa de interés moratorio 1,167
	El Estado de derecho 30,000
	Programa Reactiva Perú 30,000
	Fondo de Apoyo Empresarial 800
	Total de medidas aprobadas 67,199
	Porcentaje del PBI 8.8%

Fuente: MEF⁵

⁵<https://www.mef.gob.pe/en/notas-de-prensa-y-comunicados/6382-plan-economico-para-la-contencion-y-reactivacion-economica-frente-al-covid-19-ha-implementado-medidas-por-s-67-199-millones>

Con fecha 30 de abril de 2020 el Congreso de la República aprobó el retiro⁶ del 25% de los fondos de AFP; en esa misma lógica, consideramos oportuno y necesario la aprobación de mecanismos que permitan al Gobierno hacer efectiva el otorgamiento de un bono extraordinario a los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones, que permitirá que cuenten con recursos económicos necesarios para su subsistencia. No hacerlo significaría desconocer el derecho de igualdad señalado en la Constitución de la República.

La Igualdad ante la Ley

En ese sentido el artículo 2° inc.2 de la Constitución Política del Perú⁷, señala “(...) 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 (...)”, es decir que ninguna autoridad puede llevar un trato desigual entre las personas que afecte el ejercicio de los derechos fundamentales. Asimismo, el art. 4° de la Constitución Política del Estado señala “(...) La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente a la madre y al anciano en situación de abandono(...)”, además debemos precisar que los aportantes en la gran mayoría son personas de bajos recursos y con años de edad avanzada, que se encuentran en situación de vulnerabilidad, sin recursos económicos para sobrevivir frente a esta pandemia que los coloca en una situación difícil para todos los peruanos, pero aún más difícil es ver que es el Estado es quien los discrimina sin poder hacer uso efectivos sus derechos consagrados en la Constitución Política del Perú.

El censo de octubre del 2017, por el INEI⁸, estima que la población de 65 a más años de edad en el Perú asciende a 2 millones 459 mil 71 personas. Entre ellas, 1'719,568 forman parte de la NO PEA, o población que no participa en el mercado laboral, Asimismo, 739 mil 503 adultos mayores forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA), es decir que se encuentran en edad de trabajar y desempeñan o buscan un empleo (desocupados). Este último subgrupo está conformado por 26 mil 561 adultos mayores.

Debemos precisar también que el Acuerdo Nacional⁹ como parte de su cuarto objetivo de un “Estado eficiente, transparente y descentralizado con la finalidad de proteger la

⁶ <https://mpp.pe/economia/economia/retiro-del-25-de-afp-congreso-advierte-que-publicara-ley-a-falta-de-observaciones-del-gobierno-noticia-1262202>

⁷ Constitución Política del Perú art.2°

⁸ <https://gestion.pe/economia/39-100-adultos-mayores-afiliados-sistema-pensiones-255239-noticia/>

⁹ Acuerdo Nacional Unidos para Creer/ <https://acuerdonacional.pe/>

vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción". (Acuerdo Nacional Unidos para Crecer).

Situación del Sistema Nacional de Pensiones por indebida utilización de los fondos por los gobernantes de turno.

Según el Informe Defensorial N°85¹⁰ que textualmente señala (...) "La Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones", en la actualidad resulta por demás evidente el estado de crisis que atraviesa el Sistema de Seguridad Social en Pensiones en nuestro país, particularmente el Sistema Público, siendo los principales factores que explican esta situación los de naturaleza económica, demográfica y administrativa. También explicaría la actual situación de los sistemas previsionales públicos los defectos propios de estos modelos, especialmente de aquél regulado por el Decreto Ley N.º 20530 y la indebida utilización de sus fondos por parte de los Gobiernos de turno, quienes veían en los fondos de la seguridad social una fuente de financiamiento inmediato destinada a cubrir sus frecuentes desequilibrios presupuestarios. La manifestación más evidente de esta situación crítica es el desequilibrio de estos sistemas que por sí solos se encuentran imposibilitados de asumir el pago de las pensiones de sus afiliados, siendo necesario que se destinen importantes montos del Tesoro Público. Desde una perspectiva histórica puede apreciarse que a lo largo de los últimos años las obligaciones derivadas de las prestaciones pensionarias se han ido incrementando a un ritmo geométrico; mientras que respecto de las aportaciones de sus cotizantes puede apreciarse una clara tendencia decreciente originando que las pensiones sean asumidas en mayor proporción por el Estado mediante subsidios estatales directos que resultan incompatibles con las reales posibilidades del erario nacional (...)".

¹⁰ El presente informe ha sido elaborado por el equipo de trabajo de la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo; sobre la base de los informes presentados por los consultores Pedro Francke Balve y Cesar Gonzáles Hunt. 2 Para poder pagar una pensión durante todo el tiempo que ésta debe otorgarse, el Estado asume el 58% del capital necesario en el régimen del Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley N° 19990) y el 85% en el régimen del Decreto Ley N.º 20530. Durante el año 2003, el Estado financia el 72% de las pensiones del Sistema Nacional de Pensiones y el 98% de las pensiones del Decreto Ley N.º 20530 (Fuente: MEF, ONP). 3 La tasa de crecimiento media de la población total en el quinquenio 1950-1955 fue de 2.69%; en los años sucesivos se produce un incremento de la tasa hasta llegar a 2.92% en el quinquenio 1957-1962. Luego, la tasa de crecimiento media de la población disminuye a 2.41% en el quinquenio 1977-1982. Y se espera que entre los años 2002-2007 sea de 1.40%.

Finalmente concluir, que el reconocimiento del Bono de S/. 2,000.00 soles para los pensionistas de la 19990, sería un primer paso en el marco del mejoramiento de los niveles pensionarios de los que reciben a las justas la suma de S/. 415.00 soles, que no cubre la canasta básica familiar, que es de S/: 720.00¹¹ (Setecientos Veinte con 00/100 soles) es el monto mínimo para la canasta familiar, y con la dación del mismo, impulsaría la demanda, con efecto multiplicador hacia varios sectores económicos, sobre todo en un momento que la masa salarial ha disminuido en un 52%, por eso el bono contribuiría a dar un mayor soporte a la recuperación de la demanda agregada y la actividad económica en los siguientes meses; hecho que es de opinión del Presidente del Banco central de Reserva del Perú al Afirmar:

"Creo que realmente **se necesita, al menos, un bono mensual**". Con esta frase, el presidente del Banco Central de Reserva (BCR), Julio Velarde respondió a la consulta sobre la **posibilidad de entregar más ayuda económica** a las familias, en medio de la pandemia.

"Obviamente un Gobierno no puede gastar si no tiene ingresos, **pero creo que al menos un bono mensual**, eso corresponde **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)** y creo que es necesario", aseguró el titular del BCR.¹²

II. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la norma sobre la legislación nacional no contraviene ninguna norma de carácter constitucional, muy por el contrario, a través de esta ley permitiremos que se respeten los derechos constitucionales como la Igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, contemplado en el artículo 2 Inc. 2 de la Constitución Política del Perú, además es de precisar que es deber del estado adoptar medidas para lograr una igualdad con los afiliados de las AFP

La norma impactará positivamente en la legislación nacional, puesto que se constituye en una norma excepcional que complementa un vacío en la legislación sobre otros bonos ya otorgados, que abarca y atiende a una población altamente vulnerable y presionada por la crisis que son los pensionistas.

¹¹ Conferencia de Prensa del Ing. Martín Vizcarra Cornejo, Presidente de la República del Perú, realizada en los meses de abril, mayo del 2020.

¹² Declaraciones de Julio Velarde, Presidente del BCRP, <https://rpp.pe/economia/economia/bcr-cree-que-el-gobierno-debe-entregar-al-menos-un-bono-mensual-mef-vice-zeballos-coronavirus-en-peru-bono-independiente-bono-rural-bono-yo-me-queda-en-casa-bono-familiar-universal-estado-de-emergencia-noticia-1274399>

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, por su naturaleza, implica la reivindicación de derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en la Constitución, y como tales conforman obligaciones directas para el Estado en la garantía de su ejercicio pleno.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADO EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa, pretende corregir una situación contraria a los derechos fundamentales y que también está enmarcado en el Acuerdo Nacional¹³ como parte de su cuarto objetivo de un “Estado eficiente, transparente y descentralizado con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción”. (Acuerdo Nacional Unidos para Crecer).



Firmado digitalmente por:
MELENDEZ CELIS Fernando
FAU 20161748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/07/2020 13:31:10-0500

¹³ Acuerdo Nacional Unidos para Creer/ <https://acuerdonacional.pe/>