

ECONOMÍA, BANCA...  
 DEFENSA DEL CONSUMIDOR...  
 PRESUPUESTO Y...  
 TRABAJO...



"Año de la universalización de la salud"  
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 183-2020 –PR

Lima, 18 de setiembre de 2020

Señor

**MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA**  
 Presidente del Congreso de la República  
 Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la 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 Oficina de Normalización Previsional (ONP). Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

#### I. Naturaleza del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

##### SNP, seguridad social y pensión

1. La seguridad social goza de protección en el ámbito internacional<sup>1</sup>, e incluso es materia de preocupación de la Organización Internacional del Trabajo<sup>2</sup> a través de diversos convenios. El país no es ajeno a esto, normativamente está reconocida en nuestra 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 la calidad de vida"*.

En atención a que el principio de integralidad de la seguridad social establece que las prestaciones en dinero o en especie deberían cubrir la totalidad de los infortunios humanos de manera suficiente, oportuna y completa, para ser consideradas eficaces, es que nuestra Constitución ha reconocido el derecho a la pensión: *"El Estado garantiza el libre acceso (...) a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas (...)"*.<sup>3</sup>

Al respecto, el sistema previsional público otorga una prestación económica a través del pago de una pensión de manera mensual, que es otorgada a los administrados o sus beneficiarios luego de cumplir con los requisitos establecidos por ley, pudiendo ser de derecho propio (jubilación, cesantía e invalidez) o derivado (viudez, orfandad y ascendientes). Se entiende que tiene como garantía institucional a la seguridad social.

La definición de la pensión como derecho fundamental nos permite abordar su naturaleza como derecho incorporado al ordenamiento constitucional<sup>4</sup>. El análisis sistemático de la disposición constitucional que reconoce el derecho fundamental a la pensión (artículo 11) con los principios y valores que lo informan, es el que permite determinar los componentes de su contenido esencial. Dichos principios y valores son

<sup>1</sup> Reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

<sup>2</sup> Reconocido en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida (1944).

<sup>3</sup> Artículo 11 de la Constitución Política del Perú.

<sup>4</sup> Fundamento 73 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0050-2004-AI/TC y otros.

el principio-derecho de dignidad y los valores de igualdad material y solidaridad<sup>5</sup>.

### **El SNP como intervención pública previsional**

2. La pensión, tal como lo señala la Constitución, requiere de un diseño institucional acorde a las necesidades del país. Si bien en el Perú no hay un sistema unificado, sino varias formas de obtener una pensión, el centro de la actuación bajo la lógica de la seguridad social se encuentra en el SNP, administrado por la ONP, y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), operado por las administradoras privadas de fondos de pensiones.

El SNP es un fondo de reparto solidario, el cual tiene como característica principal la solidaridad intergeneracional mediante el otorgamiento de pensiones a los actuales pensionistas, que son financiadas con la recaudación de los aportes de los afiliados activos. Es decir, es un sistema de reparto, que se organiza sobre la base de un aporte obligatorio, realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados.

Dada esta naturaleza, la jurisprudencia constitucional ha definido que un régimen público de pensiones como es el SNP, coherente con lo que es la lógica de la seguridad social, debe sustentarse en el principio de solidaridad, el cual, al surgir de la cláusula del Estado social y democrático de derecho<sup>6</sup>, justifica ser un valor axiológico de la pensión, tal como lo ha sustentado la jurisprudencia constitucional y la administrativa<sup>7</sup>.

Esta solidaridad previsional es de carácter intergeneracional, la cual posee una doble dimensión:

“(i) Una obligación, dado que los trabajadores durante su etapa laboral activa, sustentan las prestaciones de quienes, por razones justificadas a su condición, son actuales pensionistas, pues sus aportaciones permiten cumplir con el pago de las obligaciones pensionarias, sin omitir el rol subsidiario del Estado. (ii) Un derecho en curso de adquisición, debido a que se obtiene la expectativa de percibir un beneficio cuando el estado de necesidad alcance al aportante o a los miembros de su familia”<sup>8</sup>.

### **Situación actual del SNP**

3. Dado el contexto social, económico y político del país presente durante la década de los años '70 y '80, en lo relativo a su sostenibilidad, fue necesario que desde los años '90 se hayan realizado diversas reformas paramétricas (ajustes estructurales en el modelo), para que el SNP tenga las siguientes características:

**a. Tasa de aporte:** Originalmente, el trabajador contribuía con el 3% de las remuneraciones, complementándose con la contribución de los empleadores del 6%. Ello tuvo que cambiar, para que solo aporte el trabajador. Al inicio 11% y, a partir de enero de 1997, 13% de su remuneración asegurable.

<sup>5</sup> Fundamento 36 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1417-2005-PA/TC; también, fundamento 76 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0050-2004-AI/TC y otros.

<sup>6</sup> Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

<sup>7</sup> Fundamento 16 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2945-2003-AA/TC, y el fundamento 14 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0011-2002-AI/TC.

<sup>8</sup> Entre muchas, Resolución del Tribunal Administrativo Previsional N° 2916-2018-ONP/TAP recaída en el Expediente 11101154107 del Decreto Ley N° 19990.

b. **Edad de jubilación:** La edad de jubilación de los hombres era de 60 años de edad y de las mujeres de 55. Luego, se elevó la edad de jubilación y tanto para hombres como para mujeres, exigiéndose 65 años de edad.

c. **Años de aporte:** En 1973 se requería 15 años de aportes para los hombres y 13 años para las mujeres, además de posibilitarse pensiones reducidas cuando el trabajador tenía por lo menos 5 años de aportes, que era equivalente a un porcentaje a la remuneración de referencia. En 1992, se incrementó los años de aporte mínimos para obtener una pensión de jubilación, exigiéndose 20 años de aportaciones, con independencia del sexo de la persona, a la vez de derogarse las reglas que permitían pensiones reducidas.

d. **Remuneración de referencia:** En 2002, se estableció que la remuneración de referencia para los asegurados facultativos y obligatorios del SNP. Se basaba en las últimas 60 remuneraciones.

e. **Tasa de reemplazo:** En 2002, se modificó la tasa de reemplazo para el cálculo de la pensión, de tal forma que su valor de largo plazo sea de 30% para aportes mínimos de 20 años, y que en la transición descienda transitando entre los valores de 45%, 40 y 35%, porcentajes que se aumentan en 2% por cada año adicional laborado, teniendo como límite el 100% de la remuneración de referencia.

f. **Pensión mínima:** en 2001, se estableció que la pensión mínima para el SNP asciende a S/ 415. El 2019, subió a S/ 500. Esta pensión no se encuentra indexada a alguna forma automática de actualización.

## II. Variables del Sistema Nacional de Pensiones

4. Se analiza la situación actual del SNP considerando la naturaleza de sistema de reparto y la solidaridad que la caracteriza, evaluando la cobertura (de aportantes y de pensionistas), los beneficios otorgados (cantidad y calidad de las pensiones) y la sostenibilidad del sistema (no ser deficitario).

### a) Cobertura

La cobertura se refiere a la proporción de población protegida por el sistema, tanto en su etapa laboral (productiva) cuando realiza aportes, como en la etapa en que se jubila y pasa a percibir una pensión. De los 17.8 millones de personas que conforman la población económicamente activa (PEA) nacional (a marzo de 2020), 4.7 millones son afiliados al SNP (a mayo de 2020), y 7.6 millones al SPP (a julio 2020). De los 4.7 millones de afiliados al SNP, sólo 907 mil aportaron en el mes de mayo de 2020.<sup>9</sup>

El otro indicador de la cobertura es la determinación de cuántas personas que podrían ser pensionistas efectivamente lo son. A junio de 2020, el número de personas adultas mayores en el Perú es de 2.8 millones de personas. De ellos, sólo 879 mil personas durante su vida laboral ahorraron para tener una jubilación, y de ese grupo, en el SNP, están 576 mil. Además, 557 mil personas son beneficiarias de Pensión 65, que es una pensión no contributiva (sin ahorro previsional previo).

<sup>9</sup> Informe N° 108-2020-DPR/2020 del 04 de setiembre de 2020, emitido por la Oficina de Normalización Previsional.

## **b) Beneficios**

Una pensión adecuada recoge el concepto de los beneficios suficientes para el mantenimiento en la etapa del retiro. Es decir, cuáles son los beneficios que se pueden recibir los pensionistas que se encuentran en el SNP, y de qué calidad son estos (adecuación y suficiencia de la pensión).

Cuando las personas cumplen la edad exigida (65 años de edad) y los aportes determinados con posterioridad al 13 de junio de 2002 (20 años de aportación), dichos aportes deben convertirse en pensión. En términos sencillos, primero se determina la remuneración promedio de los últimos sesenta (60) meses aportados (remuneración de referencia) y luego se establece una pensión en virtud de un porcentaje sobre dicha remuneración (tasa de reemplazo).

Las pensiones se otorgan 14 veces al año (incluye gratificación en julio y diciembre). Se contempla el otorgamiento de una pensión mínima de S/ 500 y una pensión máxima de S/ 893, la cual ha sido reajustada a partir del 2019.

Además, al fallecimiento del pensionista titular, el SNP contempla el otorgamiento de prestaciones de derecho derivado para sus sobrevivientes, que incluye orfandad, viudez, y ascendientes, incluyendo a las parejas de hecho o unión de hecho.

En el SNP, además, en determinadas circunstancias, se otorgan la Bonificación por Edad Avanzada, la Bonificación por Gran Invalidez, la Bonificación Permanente y la Bonificación Extraordinaria.

## **c) Sostenibilidad**

La sostenibilidad se refiere a la viabilidad financiera en el largo plazo de los sistemas de pensiones. Determinar, en términos de lo señalado por el Tribunal Constitucional, si los aportes que realizan los trabajadores pueden cubrir el pago de los pensionistas, tomando en cuenta la naturaleza de sistema de reparto del SNP, y su característica de solidaridad intergeneracional.

El SNP está diseñado para que parte del financiamiento del pago a todos los pensionistas actuales (planilla de pensiones) se dé a través del pago de las aportaciones de los trabajadores actuales (recaudación mensual). En este sistema de solidaridad intergeneracional, como ya se ha señalado, los trabajadores de hoy pagan las pensiones de los pensionistas de hoy.

Debido a la forma en que fue estructurado, el SNP siempre ha tenido problemas de sostenibilidad financiera, y si bien han existido intentos para corregirlos, estos todavía se mantienen.

Cuando fue creado, la edad de jubilación era de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, y se requerían 15 años de aporte para los hombres y 13 años para las mujeres.

Bajo este esquema, el SNP en los años '90 demostraba un grave problema de sostenibilidad, debido a que las condiciones ya no eran iguales a la de los años '70.

Según datos del Banco Central de Reserva del Perú<sup>10</sup>:

- La ratio de trabajadores activos por pensionista disminuyó de 18 en 1980 a 7 en 1992, y a cerca de 4 en 1996 debido al traspaso de afiliados del SNP al SPP.
  - En adición, la cobertura de aportantes disminuyó del 25% de la población nacional en edad de aportar en 1980, a 12% en 1995.
  - La cobertura de pensionistas aumentó de 16% a 29% en dichos periodos.
  - Por último, el salario implícito promedio real (a precios constantes de 1996) de la base de aportaciones pasó de S/1,300 en 1980, a casi 400 en 1992, de manera que las contribuciones del SNP disminuyeron en 57% en términos reales entre 1980 y 1992.
5. Para que el SNP sea un régimen más equitativo y se reduzca su desfinanciamiento, se realizaron las reformas paramétricas descritas; en lo relativo al aumento de años de aportación para acceder a la pensión (mínimo de 20 años), aumento en las tasas de aporte, aumento en las edades de jubilación (65 años de edad para hombres y mujeres), reducción de las tasas de reemplazo, y la modificación de la relación entre nivel de pensión y longevidad.

Pese a las reformas paramétricas realizadas en la década del 90, el SNP nunca superó sus problemas de sostenibilidad financiera. Como se señaló, por diseño institucional los aportantes deben financiar la carga del pago de las pensiones, pero en la práctica esto no sucede. La situación demográfica y del mercado laboral, no permiten que los aportes cubran el 100% de la planilla de pago de pensiones.

El valor de la ratio de dependencia (equilibrio financiero entre los aportes recaudados y la planilla pagada) para que esté en equilibrio, esto es, el valor necesario para que los aportes financien totalmente la planilla, se estima en 9, no obstante, su valor siempre ha sido inferior a dicho umbral, en el año 2000 fue de 2.2, y aunque hubo mejoras en los siguientes 15 años, los últimos 4 años evidencian un estancamiento. El valor de la ratio fue de 5.5 en el año 2019 esperándose un empeoramiento en el año 2020 debido a la emergencia sanitaria a la que se enfrenta el país.

En efecto, la proyección del ratio de dependencia para los próximos meses evidencia una tendencia a la baja en la recaudación de aportes, sobre todo tomando en cuenta las implicancias del COVID-19 en el mercado laboral nacional. La cartera de afiliados al SNP está compuesta por más del 70% de trabajadores del sector privado.

A febrero de 2020, había 1 251 210 aportantes. Antes de la emergencia sanitaria ya se tenía registrada una caída significativa, dado que a diciembre de 2019 había 1 654 962 aportantes. Sobre la recaudación neta, en el mes de febrero ascendió a S/ 326.4 millones, en tanto que el pago de la planilla de pensiones en dicho mes fue de S/ 416.3 millones.

---

<sup>10</sup> Estudio de Carlos Montoro. Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas (Lima, 1999). <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/04/Estudios-Economicos-4-3.pdf>.

Además, según lo señalado por la ONP, se proyecta que la recaudación en todo el presente año se reduzca a S/ 3 073 millones, en un escenario optimista, o incluso hasta S/ 2 ,771 millones, en un escenario pesimista, lo cual representaría una disminución entre 24% y 32% sobre la recaudación del 2019 (S/ 4 069 millones).

El déficit que tiene el SNP, basada en el poco *ahorro previsional* de los afiliados al sistema, hace que se recurra constantemente al Tesoro Público para cubrir buena parte de la planilla que no podía ser cubierta por dichos aportes. Así, para el periodo enero de 2010 a diciembre de 2019, los recursos provenientes del Tesoro Público asignados a la ONP para el pago de pensiones, ascienden a S/ 11,306 millones.

Según lo manifestado por la ONP, la reserva (déficit) actuarial del SNP asciende a S/ 138 500 millones a diciembre 2019. La reserva actuarial se define como la cuantía de las futuras obligaciones pensionarias respecto de los actuales pensionistas y los trabajadores actualmente en actividad, neta de las recaudaciones por aportes de los trabajadores en actividad, cuya expresión está en términos de valor presente. En dicha reserva, se incluyen todas las obligaciones previsionales, así como el cálculo de probables contingencias.

De lo señalado, se puede concluir que el SNP es un régimen previsional deficitario financieramente, y entre los motivos que explican esta situación, encontramos que no se ajustaron oportunamente sus variables previsionales, tales como tasa de reemplazo, tasa de aporte, edad de jubilación, densidad de aportación mínima, los cambios demográficos y laborales, lo que quiere decir en términos generales que las prestaciones que otorga el SNP no reflejan los aportes recibidos, y el Estado termina subsidiando con transferencias del Tesoro Público.

### III. **Afectación al Sistema Nacional de Pensiones**

#### **La devolución de aportes vulnera la protección del ahorro previsional**

6. En relación a las propuestas de devolución de aportes, es necesario precisar que el SNP es un régimen de reparto en el que los aportes de los trabajadores se destinan íntegramente al pago de las pensiones que deben abonarse en ese momento, según el principio de solidaridad intergeneracional, por el cual la generación actual de trabajadores aportantes financia las pensiones de los trabajadores que ya se han jubilado.

En tal sentido, en el régimen de reparto los aportes recaudados de los trabajadores en actividad no se acumulan en un fondo privado para la percepción de futuros pagos a los mismos, sino que son empleadas en financiar las pensiones del momento. No obstante, sí generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen, en forma de aportaciones que darán acceso a una futura pensión que será financiada por los trabajadores en actividad de ese momento.

Es decir, por más que se cuente con un registro del monto de los aportes realizados a lo largo del tiempo, las aportaciones recaudadas no se acumulan en un fondo colectivo y mucho menos individual, en el cual se pueda identificar el monto aportado por cada uno de los trabajadores, sino en un fondo de reparto que sirven para asumir los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes.

En cuanto a la protección del ahorro previsional la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional establece que es parte del derecho a la pensión el acceso a los sistemas para poder aportar<sup>11</sup>. El ahorro que se realiza en el SNP es colectivo, y no debe identificarse con la acumulación de dinero en una cuenta, sino con el aporte a un servicio público que me permite obtener un derecho que me servirá cuando deje de trabajar por haber adquirido cierta edad. La persona debe ahorrar mediante la realización de una cantidad de aportes (sin importar el monto) que le permita obtener derecho a una pensión durante su vejez. Pretender que gaste lo ahorrado directamente ataca la naturaleza de este ahorro previsional.

La protección del ahorro previsional (fondos previsionales) está constitucionalmente definida: *“Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley”*<sup>12</sup>. Una norma como ésta *“(…) tiene por propósito asegurar que los fondos y las reservas de la seguridad social no sean destinados a fines distintos del aseguramiento y la garantía del pago de una pensión (…)”*<sup>13</sup>, y se configura como la garantía institucional del derecho fundamental a la pensión. Y a partir de esta conceptualización se da impulso a la tesis que el ahorro previsional no puede destinarse para un consumo actual sino exclusivamente para un fin previsional. (El subrayado es nuestro).

Entenderla como garantía institucional, por tanto, posibilita que la intangibilidad de fondos previsionales tenga como objeto último proteger el derecho a la pensión de quienes se jubilen, en tanto se persiga el aseguramiento y la garantía del pago.

En esa medida, las propuestas de devolución de aportes establecidas en la Autógrafa de Ley no son técnicamente viables, porque nos encontramos frente a un régimen de reparto, en el que no existe un fondo en el cual se acumulen los aportes, sino que se destinan en su totalidad - mes a mes - para el pago de pensiones; y que si bien, los aportes son recolectados, su existencia es temporal, ya que financian los pagos a los actuales pensionistas.

De aprobarse una propuesta de este tipo los primeros que verán afectados sus derechos son los actuales pensionistas del SNP ya que lo que se recaude mes a mes no se destinaría al pago de sus pensiones, sino a cumplir con la devolución de los aportes, afectando de esta forma la sostenibilidad financiera del régimen.

Además, para evitar el problema descrito en el párrafo previo, o para atenuarlo, se tendrían que requerir recursos adicionales al Tesoro Público, no sólo para cumplir con devolver el total de lo aportado, sino de forma especial para pagar las pensiones, ya que no se contarían con la fuente que corresponde que las financien.

### **La devolución de aportes vulnera la protección del acceso a la pensión**

7. Como correlato de la protección del ahorro previsional se tiene la obtención de una pensión al final de la vida laboral producto de la acumulación de períodos de aporte forzado exigido por el Estado para favorecer a las personas adultas mayores. La obtención de una pensión implica una procura existencial para dichas personas.

El artículo 10 de la norma constitucional reconoce el derecho universal y progresivo a

---

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1417-2005-PA/TC.

<sup>12</sup> Artículo 12 de la Constitución Política del Perú.

<sup>13</sup> Fundamento 31 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0014-2007-PI/TC.

la seguridad social. Así se señaló en el grupo que propuso el referido texto en el Congreso Constituyente Democrático que elaboró la Constitución de 1993:

*"(...) el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social. ¿Por qué universal? Porque deseamos que todos los ciudadanos del Perú estén cubiertos por la seguridad social; pero también todos tenemos que reconocer que éste es un proceso al cual debemos llegar progresivamente. (...)*

*Por lo tanto, el primer artículo tiene por objeto establecer los dos principios básicos: su universalidad y su carácter progresivo; y que las contingencias se establezcan a través de la ley"<sup>14</sup>. (El subrayado es nuestro).*

Por su parte, el artículo 11 estableció la posibilidad que entidades privadas o mixtas puedan administrar las pensiones, bajo un esquema alternativo o, eventualmente, complementario al Sistema Público de Pensiones. El constituyente reconoció el derecho a elegir libremente entre el SNP y el SPP que también son considerados de seguridad social. Así, la relación planteada durante el debate constitucional entre los dos sistemas era de carácter alternativo, destacando además la imposibilidad de eliminar el SNP.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que: *"en materia de pensiones el constituyente de 1993 ha adoptado un modelo paralelo de sistemas de pensiones, en donde conviven el antiguo sistema de pensiones administrado por entidades públicas y el nuevo sistema de pensiones administrado por entidades privadas"*<sup>15</sup>.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que la pensión no es un derecho absoluto, que le corresponde al legislador su regulación, siempre y cuando no vulnere su "contenido fundamental", "contenido constitucionalmente protegido" o "contenido esencial", así como no se excedan ciertos límites, ya que ello supondría una intervención inconstitucional<sup>16</sup>.

En relación a los mencionados límites, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

*"(...) en cuanto integrantes del contenido constitucionalmente protegido, cabría distinguir, de un lado, un contenido no esencial, esto es, claudicante ante los límites proporcionados que el legislador establezca a fin de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados, y, de otra parte, el contenido esencial, absolutamente intangible para el legislador; y, extramuros del contenido constitucionalmente protegido, un contenido adicional formado por aquellas facultades y derechos concretos que el legislador quiera crear impulsado por el mandato genérico de asegurar la plena eficacia de los derechos fundamentales".<sup>17</sup>*

Plasmando esta teoría sobre el derecho fundamental a la pensión, el Tribunal Constitucional ha interpretado que:

*"(...) el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por el derecho de acceso a la pensión, por el derecho a no ser*

<sup>14</sup> Congreso Constituyente Democrático, Diario de los Debates. Debate Constitucional Pleno 1993, Tomo I. p. 444.

<sup>15</sup> Fundamento Jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00007-2003-PI/TC.

<sup>16</sup> Fundamentos Jurídicos 38, 39, 73 y 108 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC y Fundamento Jurídico 21 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01417-2005-AA).

<sup>17</sup> Fundamento Jurídico 75 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC.

*privado arbitrariamente de él y por el derecho a una pensión mínima. Fuera de ese ámbito, se encuentra el contenido no esencial y adicional del derecho a la pensión, los que pueden ser configurados por el legislador a través de determinadas regulaciones, siempre que ellas no afecten el contenido esencial mediante intervenciones irrazonables que transgredan el principio de razonabilidad y proporcionalidad (...)*.<sup>18</sup>

Respecto al contenido del derecho a la pensión, al que denomina como “derecho de configuración legal”, el Tribunal Constitucional ha señalado<sup>19</sup> lo siguiente:

*“a) En primer término, forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permite dar inicio al período de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones. (...)*

*b) En segundo lugar, forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será objeto de protección (...) los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), (...)*

*c) Por otra parte, dado que, como quedó dicho, el derecho fundamental a la pensión tiene una estrecha relación con el derecho a una vida acorde con el principio-derecho de dignidad, es decir, con la trascendencia vital propia de una dimensión sustancial de la vida, antes que una dimensión meramente existencial o formal, forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a un “mínimo vital” ”.*

Asimismo, el Tribunal Constitucional sostiene que la pensión tiene su fundamento en la seguridad social, reconocido en el artículo 10 de la Constitución Política y que de acuerdo con reiterada jurisprudencia, la pensión tiene sus fundamentos en los principios de dignidad humana (artículo 1 de la Constitución), de igualdad, (Artículo 2.2 de la Constitución), de solidaridad (STC 0011-2002-AI/TC), de progresividad (artículo 2 de la Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas) y de equilibrio presupuestal (artículo 78 de la Constitución).<sup>20</sup>

De esta manera, las normas legales que establecen los requisitos para la obtención del derecho a la pensión, tales como, los años de aportación y la edad, forman parte del contenido del derecho a la pensión, que se fundamenta en los principios de solidaridad, progresividad y equilibrio presupuestal. En ese sentido su regulación le corresponde al legislador, al tratarse de un derecho de configuración legal.

En consecuencia, cuando en la Autógrafa de Ley se dispone la devolución de los

<sup>18</sup> Fundamento Jurídico 99 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC.

<sup>19</sup> Fundamento Jurídico 37 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01417-2005-AA.

<sup>20</sup> Fundamentos Jurídicos 38 y 39, de la sentencia recaída en el Expediente N° 0013-2012-PI.

aportes para los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley N° 19990 y para aquellos asegurados mayores de 65 años de edad que no han logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión (20 años de aportaciones), bajo el argumento de que el régimen legal vigente, genera un supuesto de discriminación, injusticia, vulneración de la dignidad del ser humano, desconoce que la pensión es un derecho de configuración legal. Y que, es precisamente, el legislador quien ha establecido los requisitos de dicho régimen pensionario -edad requerida y años de aportación- para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, el principio de solidaridad y progresividad, previstos en la Constitución Política.

### **Pensión y derecho de propiedad: Intangibilidad de los fondos pensionarios**

8. El Tribunal Constitucional establece que bajo el argumento del derecho de propiedad no se puede vaciar de contenido el derecho de acceso a la pensión: *"Por su naturaleza, la pensión, a diferencia de la propiedad, no es un derecho real sobre un bien, sino un derecho a percibir un determinado monto de pago periódico al que se tiene acceso una vez que se han cumplido los requisitos legalmente establecidos"*<sup>21</sup>

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*"(...), la pensión no comparte los atributos privativos de la propiedad, por lo que no corresponde assimilarlas. El derecho a la pensión no es una forma de ejercicio del derecho de propiedad, pues entre ambos existen diferencias notables que se manifiestan en su naturaleza jurídica en los actos que pueden realizarse con ellas, en el modo de su transferencia y en su titularidad (STC 0050-2004-AI/TC y otros, seguida en STC 0030-2004-AI/TC). La pensión no puede ser objeto, por ejemplo, de determinados actos de libre disposición (compraventa, permuta, donación, entre otros), ni es susceptible de expropiación. Tampoco puede equipararse la pensión con la propiedad por el modo como se transfieren, puesto que la pensión no es susceptible de ser transmitida por la sola autonomía de la voluntad del causante, como si se tratase de una herencia, dado que se encuentra sujeta a determinados requisitos establecidos en la ley y que, sólo una vez que hubiesen sido satisfechos, podría generar el derecho de goce de su titular o de sus beneficiarios"*.<sup>22</sup>

Además, continuando con lo expuesto, señaló que: *" Lo que sí ha establecido este Tribunal es que la pensión es parte del patrimonio de la persona, pero no es una forma de propiedad (STC 0050-2004-AI/TC y otros). (...), y por lo tanto, su posible vulneración debe ser examinada a partir de la garantía institucional de la intangibilidad de los fondos pensionarios (artículo 12 de la Constitución)"*.<sup>23</sup>

En efecto, el artículo 12 de la Constitución Política establece que los fondos de la seguridad social son "intangibles". En tal sentido, por intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social debe entenderse que: *"(...) no pueden ser utilizados para fines distintos a los que corresponden a la atención de las prestaciones de salud y pensiones, y aquellos determinados por mandato legal, asumiendo los funcionarios y particulares (en los regímenes privados) a cargo de su administración la responsabilidad de ley por su utilización indebida o su manejo irregular"*.<sup>24</sup>

De esta manera, se puede concluirse que la Constitución Política pretende evitar que

<sup>21</sup> Fundamento Jurídico 97 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC.

<sup>22</sup> Fundamento Jurídico 90 de la sentencia recaída en el Expediente N 0013-2012-PI/TC.

<sup>23</sup> Fundamento Jurídico 91 de la sentencia recaída en el Expediente N 0013-2012-PI/TC.

<sup>24</sup> Abanto Revilla César, "La intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social", en Gutiérrez Camacho Walter (Director), "La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo", Lima: Gaceta Jurídica, 2° Ed., 2013, Tomo I, p. 609.

los “fondos” sean empleados con fines distintos a los de la seguridad social en pensiones. Su finalidad es garantizar el pago de las pensiones. Por tanto, se desnaturaliza su carácter intangible cuando en la Autógrafa de Ley se dispone su devolución, lo cual no guarda relación alguna con su razón de ser, es decir, garantizar la posibilidad de acceder a una pensión.

Según lo ha señalado el Tribunal Constitucional: *“el derecho fundamental a la pensión tiene la naturaleza de derecho social de contenido económico. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la “procura existencial (...)”.*<sup>25</sup>

Asimismo, el Tribunal Constitucional señala que es de esta forma como el derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas. En la definición del contenido de este derecho fundamental es factor gravitante el esfuerzo económico que el proceso pensionario exige de los poderes públicos y de la capacidad presupuestaria.<sup>26</sup>

La Autógrafa de Ley, al permitir que las personas puedan retirar parcial o totalmente lo aportado al SNP, está atentando contra la naturaleza previsional de los aportes, privándoles de obtener una pensión en la edad del retiro. Se rompe de esta manera la razón de ser del sistema previsional. Entonces, el retiro de aportes implica una grave afectación al derecho a la pensión de los ahorrantes (aportantes) de SNP, regulado por el Decreto Ley N° 19990.

9. Por su parte, en el caso particular de las personas que se encuentran cerca al umbral mínimo de aportes exigidos para tener el derecho de una pensión, esto podría ser particularmente desfavorable teniendo en cuenta el beneficio económico al que podría alcanzar de completar, voluntariamente, los aportes restantes respecto a algún esquema de devolución, pues desde el punto de vista financiero es más conveniente recibir una pensión vitalicia que seguramente estará subsidiada y que también cubrirá al titular y sus derechohabientes con prestaciones de salud, que retirar lo ahorrado y afrontar los riesgos de la vejez sin este tipo de protección.

Lo señalado es grave teniendo en cuenta la evidencia a raíz del retiro del 95.5% establecido para el Sistema Privado de Pensiones. Tal como ha sido señalado por estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), muchas de las personas quedarán desprotegidas en la vejez por destinar lo ahorrado a otros fines, el 81% de los que retiraron destinaron el fondo al pago de deudas, vivienda y enfermedades<sup>27</sup>.

En la búsqueda de obtener recursos para su vida actual debido a una necesidad (que podría ser la pandemia u otra de necesidad imperiosa) a favor de los afiliados al SNP, en la Autógrafa de Ley el legislador habría privilegiado el ejercicio de unos derechos (vida o integridad) en detrimento abierto y explícito del derecho a la pensión, enmarcada en la seguridad social, y un sistema que lo alberga.

<sup>25</sup> Fundamento 74 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0050-2004-AI/TC y otros.

<sup>26</sup> Fundamento 74 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0050-2004-AI/TC y otros.

<sup>27</sup> Estudio de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Los Efectos de la Ley 95.5% (2012). <https://culturadeseguros.pe/wp-content/uploads/2018/12/EL-IMPACTO-DE-LA-POSIBILIDAD-DE-RETIRO-DEL-95-5-DE-LOS-FONDOS-PREVISIONALES-Mariano-Bosch.pdf>

### **Un tratamiento diferenciado respeta el principio de igualdad.**

10. El derecho a la igualdad se fundamenta en la dignidad del ser humano y constituye tanto un derecho fundamental como un principio básico de la sociedad. Este principio - derecho, ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales. En el ámbito nacional, se encuentra reconocido en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, la cual establece que: toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

La igualdad no garantiza un trato igual al universo de personas, sino que garantiza el derecho a un trato igualitario de quienes se encuentran en la misma situación. El Tribunal Constitucional ha señalado que: *“Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentren en una idéntica situación”*. Añadiendo que *“la igualdad ante la ley, está referida a la necesidad de una aplicación igualitaria de la ley a todos aquellos que se encuentren en una misma situación de hecho prevista por la norma (...)”*.<sup>28</sup>

De ese modo, lo que se proscribe es el trato discriminatorio, mas no el tratamiento diferenciado, el cual se encuentra permitido en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, el derecho a la igualdad no proscribe cualquier diferenciación a realizarse, sino únicamente la discriminación, en tanto que ésta carece de razones que la justifiquen. Nuestro ordenamiento ha sido claro al precisar la distinción entre los conceptos de “diferenciación” y “discriminación”.

El Tribunal Constitucional ha señalado que *“(...) no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables”*.

En consecuencia, la discriminación tiene una connotación negativa e implica la exclusión arbitraria de determinado sujeto de derecho. En cambio, la diferenciación sí es admitida constitucionalmente, pues si bien implica un trato desigual se funda en causas objetivas y razonables. En consecuencia, solo cuando la desigualdad no se base en causas objetivas y razonables, nos encontraremos frente a una discriminación.

La doctrina, la experiencia comparada y el Tribunal Constitucional recurren al test de razonabilidad y proporcionalidad para determinar cuándo nos encontramos ante un trato desigual con base en justificaciones objetivas y razonables, y cuándo nos encontramos frente a un trato arbitrario y consecuentemente discriminatorio<sup>29</sup>. Esta justificación debe apreciarse en estricta relación con la finalidad y los efectos de la medida, debiendo darse una relación razonable de la proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Fundamento Jurídico 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2016-AI/TC.

<sup>29</sup> A! respecto, las sentencias del Tribunal Constitucional N° 00045-2004-PI/TC y N° 00004-2006-PI/TC.

<sup>30</sup> Alonso García Enrique, “El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española”, en Revista de Administración Pública N° 100-102, Madrid, 1983.

Como se ha señalado, el artículo 11 de la Constitución Política permite la coexistencia de un sistema público y de uno privado de pensiones. Esto es lo que sucede en la actualidad y, como su propio nombre lo indica, son sistemas claramente distintos.

El SNP que se encuentra regulado, por el Decreto Ley N° 19990, se basa en un sistema de reparto, mediante los aportes realizados por los trabajadores activos a un fondo colectivo que sirve para financiar las pensiones de los actuales jubilados. Se sustenta y desarrolla por el principio de solidaridad, pues las personas que aportaron más al sistema favorecerán las pensiones de quienes aportaron menos. Es administrado por el Estado, a través de la ONP.

Asimismo, se encuentra el Sistema Privado de Admisión de Fondos de Pensiones creado por el Decreto Ley N° 25897 y se encuentra reconocido por la Constitución Política. Es un régimen de capitalización individual, donde los aportes que realiza el trabajador se depositan en su cuenta personal (Cuenta Individual de Capitalización - CIC), que se incrementa con los nuevos aportes y la rentabilidad generada por las inversiones efectuadas.

En consecuencia, no puede darse un tratamiento normativo similar a regímenes pensionarios distintos. Por ello, resulta inconstitucional que la Autógrafa pretendan equiparar el SNP con el SPP para justificar, por ejemplo, la devolución de los aportes efectuados. Solo pueden ser tratados de igual modo quienes se encuentren en la misma situación, lo cual no ocurre con los regímenes de pensiones público y privado.

#### **Naturaleza tributaria de los aportes previsionales**

11. En el caso del pago de las aportaciones efectuadas a la ONP que han realizado los empleadores con las retenciones efectuadas a sus trabajadores estamos ante pagos válidamente efectuados, por lo que no calificarían como pagos en exceso o indebidos; en ese sentido, las devoluciones a que se refiere la Autógrafa bajo comentario no calificarían como devoluciones tributarias.

Sobre el carácter tributario de las aportaciones a la seguridad social en pensiones, el Tribunal Constitucional ha sostenido al referirse a la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario que las prestaciones de seguridad social protegidas constitucionalmente tienen naturaleza tributaria.

De acuerdo con la Norma II del Código Tributario, la contribución es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales. Al respecto, con relación a la definición de contribución el Tribunal Constitucional<sup>31</sup> ha señalado que: *“son tributos vinculados cuya obligación social tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales; por consiguiente, su cobro no surge por una manifestación de capacidad contributiva del demandante sino por el beneficio real o potencial que pueda obtenerse (...)”*

Bajo este entendimiento, las aportaciones a la ONP constituyen un tributo del tipo contribución, debida en razón del beneficio general para la sociedad y el beneficio diferencial para los asegurados que genera el SNP.

<sup>31</sup> Fundamento jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1520-2004-AA/TC.

En cuanto al beneficio general y diferencial que se genera el SNP, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *“En materia de seguridad social y pensiones, el principio de solidaridad implica que todos los asegurados de los sistemas público y privado de pensiones contribuyan a su sostenibilidad, lo cual conlleva que todos sus afiliados deban en general aportar, no solo para poder recibir las distintas prestaciones, sino para preservar los sistemas de pensiones en su conjunto.”*

Respecto del beneficio diferencial, el SNP otorga una prestación económica a través del pago de una pensión de manera mensual, que es otorgada a los administrados o sus beneficiarios luego de cumplir con los requisitos de edad de jubilación y años de aporte establecidos en la ley. En este sentido, para el asegurado consiste en el derecho en expectativa de percibir una pensión para sí o sus sobrevivientes en el futuro, condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

Conforme ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>32</sup> “entender el aporte como una tasa, en virtud de la cual los aportes (...) debieron generar una contrapartida en quienes aportaron y de modo directo en los asegurados es incorrecto; ya que, en el campo de la seguridad social esto no resulta exigible puesto que existen asegurados que, a pesar de haber aportado, no generan un riesgo que los lleve a una atención de salud (...)”.

En ese sentido, la Autógrafa de ley banaliza el concepto de “beneficio” diferencial, que es propio de la definición jurídica y constitucional de contribución en nuestro ordenamiento; y, en consecuencia, trastoca la naturaleza jurídica de los aportes al SNP, entendiéndolos no como un tributo de tipo contribución, sino como una tasa, asignándoles una categoría que no tienen y nunca tuvieron por ser contraria a su naturaleza, lo que evidenciaría los efectos retroactivos de la Autógrafa resultando manifiestamente inconstitucional.

Las contribuciones a la ONP son tributos vinculados a la realización de una actividad estatal que genera beneficios en los aportantes, al permitirles recibir determinadas prestaciones, tales como las prestaciones de derecho propio (jubilación, cesantía e invalidez) o derivado para sus sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendientes) y las bonificaciones para los pensionistas de derecho propio (por edad avanzada o gran invalidez y la bonificación permanente o extraordinaria). En consecuencia, tratándose de tributos distintos a los impuestos, el rendimiento de los aportes al SNP se debe destinar al financiamiento de las prestaciones que otorga este sistema previsional.

De ahí que el Tribunal Constitucional, se haya pronunciado declarando improcedente la devolución de aportes al SNP, señalando lo siguiente:

*“Tal como se advierte de la norma citada [artículo 45 del Decreto Ley N° 19990], en ella no se prevé la devolución de los aportes efectuados durante la nueva relación laboral, debido a que los fondos del Sistema Nacional de Pensiones se administran conforme al principio de solidaridad. En otras palabras, todos los asegurados aportan a un fondo común del cual se extraen las pensiones de cada uno de acuerdo al número de años de aportaciones. Por tanto, los aportes efectuados por el demandante durante su relación laboral con EsSalud forman parte de un fondo común, lo cual impide que retornen a quien los efectuó.”<sup>33</sup>*

<sup>32</sup> Fundamento jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 6120-2009-PA/TC.

<sup>33</sup> Fundamento Jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00528-2016-PA/TC.

En tal sentido las propuestas de devolución de aportes a la ONP que pretende la Autógrafa vulnerarían abiertamente lo establecido en la Constitución Política del Perú y el Código Tributario sobre la intangibilidad de ese ahorro previsional y su naturaleza de tributo destinado, así como los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el particular.

### **Existencia de medidas alternativas menos gravosas**

12. En la referida Autógrafa no se observa la aplicación del test de proporcionalidad, que resulta necesario en propuestas normativas que buscan superar conflictos entre derechos, y que a partir de ahí se pueda vislumbrar que, como parte del juego de pesos y contrapesos de los derechos en juego, pueda concluirse que las medidas propuestas tuviesen una justificación constitucional<sup>34</sup>.

Sin embargo el objetivo perseguido en la Autógrafa de Ley, no es posible de ser cumplido con la medida propuesta, en razón a que el SNP es un sistema de reparto y de solidaridad intergeneracional, donde no hay un fondo individual que pertenezca a cada persona, sino que con lo que ingresa por aportes de los trabajadores actuales se paga a los pensionistas actuales; asimismo como ya se indicó anteriormente los aportes que realizan los afiliados no son suficientes para pagar a los pensionistas, teniendo que recurrirse al Tesoro Público para financiar el pago de las pensiones, por lo que la medida propuesta no resulta idónea.

En la Autógrafa de Ley, se asume que todos los afiliados no tienen ingresos para solventar la pandemia. Sin embargo, el dato no es del todo exacto, ya que de los 4 millones 700 mil afiliados al SNP, se puede observar que, a mayo 2020, han seguido aportando 907 mil afiliados; asimismo, en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia, 1 millón 300 mil afiliados recibieron (como perceptor) alguno de los bonos entregados, lo cual ha generado un gasto de aproximadamente S/ 988 millones.

Otro grupo de afiliados han recibido los bonos, no como perceptor nominal, sino según un cruce de sus DNI, como parte de un grupo familiar. Así, 1 millón 200 mil adicionales de afiliados se han visto beneficiados por los bonos entregados. También, el sistema bancario reporta que 1 millón 300 mil adicionales de afiliados han seguido registrando ingresos en el sistema bancario. De otro lado, 44 mil de los afiliados al SNP mayores de 65 años han logrado acceder a Pensión 65.

Como puede observarse, un buen grupo de los afiliados, en esta época de pandemia, cuenta con ingresos que permiten salvar las dificultades económicas del país. Por esta razón, es importante dar respiro económico a las familias del Perú que lo necesitan, pero no a costa de un sistema previsional que tiene un fin constitucional distinto.

En consecuencia, la medida establecida en la Autógrafa de Ley no resulta idónea para alcanzar los fines que pretende, dado que, para asegurar la subsistencia de las personas, en el sentido de lo requerido por el legislador, puede conseguirse mediante otros fines menos gravosos para el ejercicio del derecho a la pensión. De esta manera se garantizaría la subsistencia de las personas en esta situación de emergencia sanitaria sin afectar el derecho de acceso a la pensión, razón por la cual, se considera que la propuesta no supera el test de necesidad.

Asimismo, dentro del test de proporcionalidad es necesario determinar si la Autógrafa

<sup>34</sup> Entre muchas, sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0579-2008-PA/TC.

no supera el examen de ponderación, para tal fin tiene que establecerse, siguiendo el ejercicio interpretativo fijado en la jurisprudencia constitucional, si la satisfacción del derecho al bienestar justifica afectar el derecho fundamental a la pensión<sup>35</sup>.

Dado que la afectación a la pensión es alta, en razón que se priva de un derecho irrenunciable de carácter alimentario y a su vez se pone en riesgo la subsistencia del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), frente a una reducida satisfacción de los ingresos de las personas, la autógrafa no supera el examen de la ponderación. La justificación en la Autógrafa de Ley de la existencia de una emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia, no sirve para validar su constitucionalidad, pues ésta, aunque es impredecible y riesgosa, languidece frente a las insoslayables carencias y estados de necesidad de la tercera edad.

### **El costo fiscal asociado a la Autógrafa de Ley**

13. A fin de evaluar las medidas dispuestas en la Autógrafa de Ley se detalla la población objetivo, así como sus beneficios, para con ello realizar la evaluación del costo económico de las propuestas. La estructura del SNP se basa en que el financiamiento del pago a todos los pensionistas actuales (planilla de pensiones) se da a través del pago de las aportaciones de los trabajadores actuales. Es un sistema de solidaridad intergeneracional; es decir, los activos de hoy (aportantes de hoy), pagan las pensiones de los pasivos. El problema del SNP, es que, en el año 2020, en plena pandemia los aportes de los afiliados, sólo estarían cubriendo el 59% del total de la planilla; es decir, la diferencia se financiaría con transferencias de Tesoro Público y Fondo Consolidado de Reservas, a corto plazo, no hay un calce financiero, donde los aportes sostengan las pensiones.

Se señala que la devolución es aplicable a los aportantes activos e inactivos del SNP, aunque realiza distinción respecto a los montos de devolución según la edad de estos. Cabe resaltar que normativamente no existe una definición del término aportante activo e inactivo.

Se establece que se puede otorgar hasta por un monto equivalente a 1 UIT, aunque es preciso señalar que en la primera disposición final se indica expresamente que aquellos afiliados con 65 o más años de edad y que no cumplen los años de aporte para obtener una pensión pueden acceder a la devolución del total de sus aportes. Asimismo, para el cálculo de la devolución de aportes se utiliza la tasa promedio de interés pasiva en moneda nacional para plazos mayores a un año que publica el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

En el siguiente cuadro se presentan los supuestos de población objetivo del proyecto de ley, así como las reglas del monto de devolución a otorgar:

#### **Población objetivo y montos de devolución según autógrafa**

Población objetivo	Montos de devolución	Notas
<b>AFILIADOS</b>		

<sup>35</sup> Fundamento 232 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 0021-2012-PI/TC y otros.

Aportantes activos e inactivos del SNP menores de 65 años de edad	Por única vez, devolución de aportes hasta 1 UIT (sin incluir intereses)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El conjunto de aportantes activos e inactivos equivale a la actual población afiliada al SNP.</li> <li>2. Se asume que el aportante activo es aquel afiliado al SNP que en el último mes de referencia ha realizado aporte previsional.</li> <li>3. Se asume que el aportante activo es aquel afiliado al SNP que en el último mes de referencia no ha realizado aporte previsional.</li> <li>4. La devolución de aportes hasta por 1 UIT no incluye intereses.</li> </ol>
Aportantes activos e inactivos SNP de 65 a más años de edad, con menos de 20 años de aporte	Por única vez, devolución de 100% de aportes (incluido intereses según tasa BCRP)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El conjunto de aportantes activos e inactivos equivale a la actual población afiliada al SNP.</li> <li>2. La devolución de 100% de los aportes sí incluye intereses.</li> </ol>
Aportantes activos e inactivos SNP de 65 a más años de edad, con más de 20 años de aporte	Por única vez, devolución de aportes hasta 1 UIT (sin incluir intereses)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El conjunto de aportantes activos e inactivos equivale a la actual población afiliada al SNP.</li> <li>2. La devolución de aportes hasta por 1 UIT no incluye intereses.</li> </ol>
<b>PENSIONISTAS</b>		
Pensionistas SNP	Por única vez, bono igual a 1 RMV	Los pensionistas del SNP se refieren tanto a los pensionistas de derecho propio como de derecho derivado.

Elaboración: ONP

Teniendo como principal insumo la información de los aportes declarados en el periodo 1999-2019 pertenecientes a los actuales afiliados al SNP, se realizan los cálculos para estimar (mediante extrapolación lineal) los montos de aportes de los afiliados durante toda su vida laboral. Además, la evaluación del impacto fiscal se realiza asumiendo que todos los afiliados, independientemente de su edad o años de aporte, solicitan su devolución de aportes en los términos que establece la autógrafa, por tanto, este escenario representa el costo máximo de la propuesta.

Población potencial (en miles)	Escenario Pesimista (Costo máximo)	
	Población efectiva (en miles)	Costo estimado (millones S/)
<b>SUBTOTAL – AFILIADOS</b>	<b>4,715</b>	<b>15,421</b>
Afiliados SNP menores de 65 años de edad	4,412	10,894
Afiliados SNP de 65 a más años de edad, con menos de 20 años de aporte	223	4,183
Afiliados SNP de 65 a más años de edad, con más de 20 años de aporte	80	343

<b>SUBTOTAL – PENSIONISTAS</b>	<b>575</b>	<b>535</b>
Pensionistas SNP	575	535
<b>TOTAL</b>	<b>5,290</b>	<b>15,956</b>

**Notas:**

1/ Costo estimado en base a la información histórica de declaraciones del periodo 1999-2019.

2/ Para el cálculo del impacto fiscal, el término afiliado al SNP equivale a la unión de las poblaciones de aportantes activos e inactivos. En detalle, se entiende como aportante activo al afiliado del SNP que en el último mes ha realizado un aporte con fin previsional, en tanto que para el término aportante inactivo se asume que es el afiliado del SNP que en el último mes no ha realizado aporte con fin previsional.

3/ Para los casos en que la devolución incluye intereses, se utiliza la tasa pasiva en moneda nacional para periodos mayores a 1 año que publica el BCRP, la cual es 5.11% (promedio del periodo agosto 2010 a diciembre 2019).

Elaboración: ONP

Se deben identificar también los posibles efectos colaterales o costes ocultos de la regulación, así como cuantificar los posibles costes del cumplimiento sobre los individuos y los que debe asumir el Estado<sup>36</sup>. Al respecto, habrá necesidades logísticas, de personas y tecnológicas que surgirían a partir de la implementación de la Autógrafa, lo cual también significará un costo en su implementación los gastos que le correspondería a la ONP asumir.

14. Como puede verse, devolución implica necesariamente un desembolso dinerario. Sin embargo, la Autógrafa no señala cuál sería la fuente de financiamiento. Más allá de no indicarse la fuente de financiamiento, no se precisa si será con cargo al presupuesto de la entidad, lo que agrava el mecanismo debido que la ONP no cuenta con recursos para llevar a cabo la devolución, la cual se entiende que es producto de la recaudación de aportes, que sólo permite financiar un porcentaje de la planilla de pensiones. La ausencia de determinación de la fuente de financiamiento es contraria a toda la normatividad existente en el país.

Las propuestas normativas contenidas en la Autógrafa de Ley no toman en cuenta las necesidades del SNP en el pago de las pensiones. Al respecto, la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política pone énfasis en la protección del pago de las pensiones al disponer que: *“El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional”*.

Cabe tener en cuenta que la recaudación de aportaciones al SNP ya registraba una tendencia a la baja antes de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. En este nuevo escenario será necesario mayores recursos provenientes del Tesoro Público para cumplir con las actuales obligaciones. Sin embargo, si se pretenden crear más cargas y responsabilidades financieras, los directamente afectados serán los actuales pensionistas, se estaría poniendo en riesgo el cobro puntual de sus pensiones cada mes.

Los costos que irrogaría la Autógrafa de Ley tampoco podrían ser financiados con los recursos del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), dado el grave efecto

<sup>36</sup> DEPARTMENT OF THE TAOISEACH GOVERNMENT BUILDINGS (2009) Revised RIA Guidelines. How to conduct Regulatory Impact Analysis. Dublín.

que causarían. Al reducirse los fondos por las devoluciones y la realización de las pérdidas debido al cierre de posiciones del portafolio con la finalidad de obtener liquidez para cumplir con lo establecido, se impactaría en el nivel agregado del saldo acumulado del FCR, acelerando la caída de precios de los activos locales.

Al mes de agosto de 2020, de los 16 fondos administrados por el FCR, S/ 19,257 millones corresponden al FCR-DL19990 a valor contable. Los recursos del FCR-DL19990 están conformados por activos financieros por S/ 16,309 millones, activos inmobiliarios por S/ 546 millones y las acciones de ELECTROPERÚ S.A. que ascienden a S/ 2,402 millones.

La aplicación de la autógrafa de Ley implicaría el retiro acelerado de aproximadamente más de S/ 15,421 mil millones, impactando negativamente en las reservas actuariales; Salir al mercado financiero a liquidar los activos del FCR- DL19990, en el plazo que establece la autógrafa implicaría que los mismos se vendan a precios muy castigados con el fin de cumplir su objetivo. Adicionalmente, no todos los activos pueden ser vendidos en los referidos plazos, únicamente podrían liquidarse los activos financieros, y a precios de remate considerando que en este momento no existe oferta en el mercado financiero para la compra de los mismos.

El impacto inmediato para el FCR-DL19990 de salir a liquidar sus activos sería de efectivizar una pérdida estimada de S/ 1,928 millones correspondiendo sólo a la venta de activos financieros por un valor de S/ 8,270 millones (23% de pérdida inmediata), debido a que no todos los activos financieros pueden ser liquidados en un corto plazo de hasta 90 días; monto insuficiente que no permitiría cumplir con el importe de devolución de aportes estimado de hasta S/ 15,421 millones.

Con respecto a los activos inmobiliarios, estos tienen más de 50 años de antigüedad, que no han tenido un mantenimiento adecuado, situados en zonas de clase C-D, por ende, no son de fácil liquidación. De ser liquidados podrían verse afectados a un castigo de hasta 50% de su valor comercial siendo la pérdida estimada para el Fondo de S/ 273 millones.

Por consiguiente, el FCR-DL19990 de verse obligado a ingresar al mercado financiero para liquidar sus activos podría generar pérdidas de hasta un total S/ 2,201 millones, incluso sin poder cumplir con los plazos de la autógrafa; dejando sin reservas a los pensionistas activos.

De esta manera, la devolución de los aportes efectuados por los asegurados activos e inactivos del SNP, no es viable técnicamente porque implica el uso de mayores recursos del Tesoro Público, lo que atenta contra dos mandatos constitucionales, el que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deben regirse por los criterios de sostenibilidad financiera, y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

Del mismo modo, el otorgamiento de una retribución extraordinaria, no es viable técnicamente porque implica el uso de mayores recursos del Tesoro Público, lo que atenta contra el mandato constitucional, que ordena que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

## **Limitaciones operativas para la implementación de la Autógrafa de Ley**

15. En la Autógrafa de Ley, se establece que hasta el 50% de 1 UIT se devolverá a los aportantes en el plazo máximo de 30 días calendario posteriores a la conformidad de la solicitud que otorga la ONP y el saldo restante en el plazo máximo de noventa (90) días calendario posterior al primer desembolso.

Asimismo, se establece que la ONP en el plazo máximo de 30 días hábiles de recibida la solicitud de los aportantes activos o inactivos, emite la conformidad de dicha solicitud, de manera física, presencial o remota, estableciéndose además que ante la falta de pronunciamiento de la ONP en el plazo antes señalado, se aplica el silencio administrativo positivo.

La propuesta planteada implica limitaciones de índole operativa, referidos a falta de información, la naturaleza de los aportes y la poca consistencia técnica e informativa de los aportes declarados por los empleadores al SNP, lo que genera una carencia de información consistente y actualizada de los aportes al SNP, lo cual dificulta que se pueda realizar la devolución de los mismos.

La identificación de los aportes declarados por los empleadores y los trabajadores afiliados al SNP no constituye ni configura la existencia de cuentas individuales. Es decir, no existe un fondo particularizado dado que la lógica del fondo común es la única existente, siendo que la identificación de los aportes por persona sirve únicamente para un mayor orden de recaudación y ayuda a facilitar el cálculo de la pensión cuando la persona cumple los requisitos para su jubilación. Actualmente, no se cuenta con las aportaciones pagadas e individualizadas por cada afiliado al SNP, la información de pago está a nivel de empleador/periodo y no a nivel de trabajador/periodo.

En el SNP, el otorgamiento de una pensión se da con solo acreditar el vínculo laboral; es decir, no exige que el aporte declarado haya sido efectivamente pagado. En ese contexto, para determinar los montos a devolver por aportes previsionales, no se podría concretar si no se valida que el aporte haya sido efectivamente pagado, situación improbable de corroborar, para los aportes anteriores a julio de 1999.

La base de datos existente del SNP no es plenamente confiable, por lo que muchas veces los propios afiliados tienen que demostrar sus aportes. Desde julio de 1999, la ONP implementó el control y registro de los aportes al SNP, a través de la recaudación de los aportes que viene efectuando la SUNAT. Para la etapa anterior, se tienen archivos de la data que fue transferida a la ONP, pero no se encuentra sistematizada.

El proceso de verificación en campo consiste en visitar a los empleadores o realizar el trabajo en gabinete en el Archivo de Planillas de la ONP, con la finalidad de obtener la información de los periodos laborados por los asegurados para la acreditación de los aportes al Sistema Nacional de Pensiones. Esta actividad sólo se realiza cuando la ONP no cuenta con la información necesaria en sus sistemas o en los documentos presentados por los afiliados.

Considerando que la cantidad de afiliados activos e inactivos que podrían solicitar la devolución de aportes es de 4 millones 700 mil, eso quiere decir que a 1 millón 100 mil afiliados se tendrían que realizar la verificación de campo para la acreditación de los periodos de aportación efectuados lo cual sobrepasaría en exceso la demanda para poder atenderlo originando un alto embalse sobre estos pedidos de verificación,

imposibilitando su cumplimiento en los plazos que establece la Autógrafa de Ley.

Asimismo, en el proceso de recepción y registro de las solicitudes existen diversos problemas vinculados a este proceso, como la saturación de los canales de recepción debido a la necesidad de recibir 4 millones 700 mil solicitudes en noventa (90) días hábiles.

Asimismo, se requerirá de una ingente cantidad de recursos humanos (aproximadamente 23,800 personas) e infraestructura adicional, para atender las solicitudes de las personas según la autógrafa. Esta cantidad de personas se explica por la necesidad de realizar actividades manuales y de validaciones de periodos y montos de los aportes.

#### **IV. Afectación material al vulnerar el régimen presupuestario**

##### **Sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Pensiones**

16. La sostenibilidad financiera del SNP, como en cualquier sistema de beneficio definido y reparto se basa principalmente en la relación entre cotizantes y pensionados<sup>37</sup>. Sin embargo, como ya se ha señalado el SNP presenta un problema histórico de sostenibilidad pese a las reformas paramétricas efectuadas en su momento.

El déficit que tiene el SNP, basado en el poco ahorro previsional de los afiliados al sistema, hace que se recurra constantemente al Tesoro Público para cubrir la planilla de pago de pensiones, dado que los aportes no resultan suficientes. Así, desde el año 2010 los recursos provenientes del Tesoro Público asignados para el pago de pensiones, ascienden a S/ 11,306 millones.<sup>184</sup>

Por ello, resulta indiscutible que las propuestas contedidas en la Autógrafa de Ley de permitir a los asegurados activos e inactivos del SNP la devolución de hasta 1 UIT, o la devolución de la totalidad las aportaciones efectuadas por los asegurados de 65 años de edad o más que no acreditaron 20 años de aportaciones para acceder a la pensión, constituyen medidas que no podrán ser financiadas con los aportes de los trabajadores en actividad.

La propuesta contenida en la Autógrafa de Ley incrementará el monto del financiamiento que tendrá que efectuar el Tesoro Público y que, obviamente, no fue considerada en la Ley del Presupuesto para el año 2020. Es decir, de aprobarse y entrar en vigencia la propuesta legislativa, el porcentaje del presupuesto público destinado a financiar el SNP ya no será el 22% del total de la planilla, como sucedía a febrero del presente año.

Al respecto, se tiene que tener en cuenta que en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, se establece que: *“Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación.*

En consecuencia, las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley, contradicen lo

<sup>37</sup> Altamirano Álvaro y otros, “Diagnóstico del Sistema Peruano de Pensiones y Avenidas de Reforma”, BID, octubre 2019.

dispuesto por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución pues desconoce el “criterio de sostenibilidad financiera”. En ese sentido, las reglas contenidas en la Autógrafa de Ley aprobada por el Congreso de la República resultan manifiestamente inconstitucionales. Antes que enfrentar una supuesta situación de injusticia, están desconociendo lo dispuesto expresamente por la Constitución.

### **El impacto fiscal de la Autógrafa de Ley**

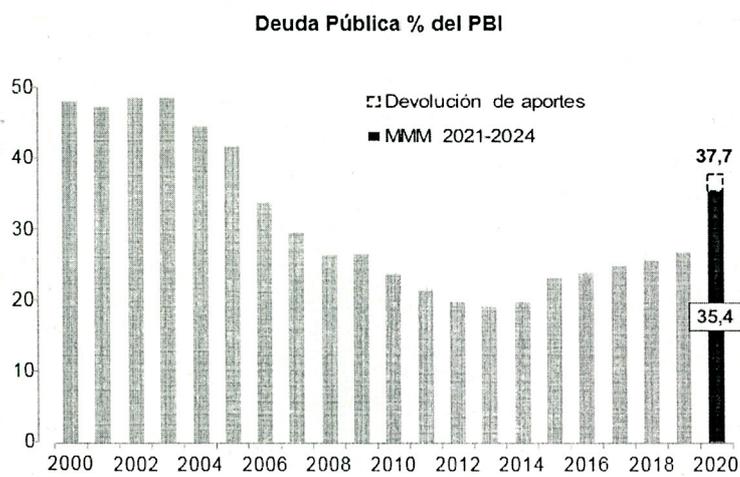
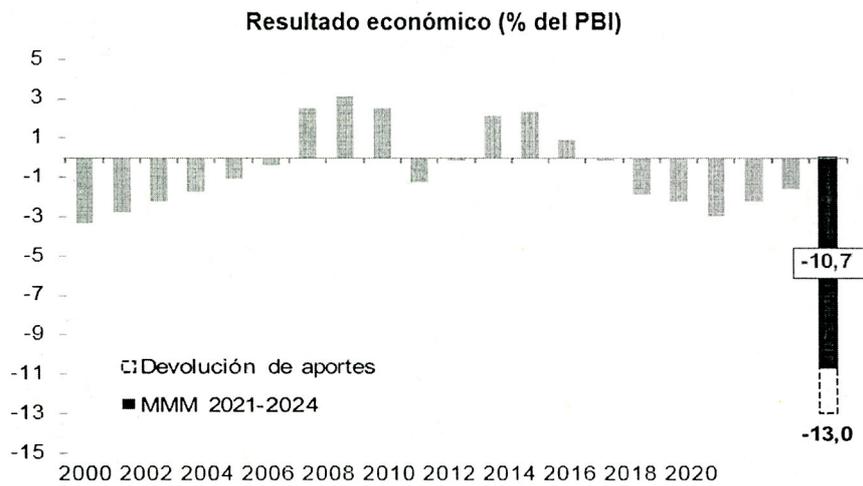
17. La crisis sanitaria y económica por la pandemia han afectado las finanzas públicas del país, que se han visto severamente deterioradas en un corto periodo de tiempo. Según cifras del Banco Central de Reserva del Perú, el déficit fiscal del Sector Público No Financiero – SPNF, tras el inicio de la emergencia nacional, pasó de un 2,1% del PBI en febrero a 5,2% del PBI en julio, lo que constituye un deterioro del déficit hacia niveles no vistos desde 1990 en solo cinco meses.

Dado el contexto del plan para combatir los efectos de la emergencia sanitaria y reactivar economía, es previsible que el déficit fiscal continúe en aumento en los siguientes meses y que esto incremente la deuda pública. En ese sentido, el Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024, publicado el 28 de agosto de 2020 en el Diario Oficial El Peruano, prevé que el déficit fiscal del SPNF ascienda a 10,7% del PBI a fines de 2020, con lo cual la deuda pública llegaría hasta 35,4% del PBI, niveles no vistos desde 1989 y 2005, respectivamente.

Se debe destacar que la actual crisis ha demostrado que la fortaleza de las finanzas públicas de Perú es un bien público importante que sirve de respaldo para emergencias con baja probabilidad de ocurrencia, pero de alto impacto. Pocos países han mostrado el mismo nivel de resiliencia de las cuentas fiscales de Perú.

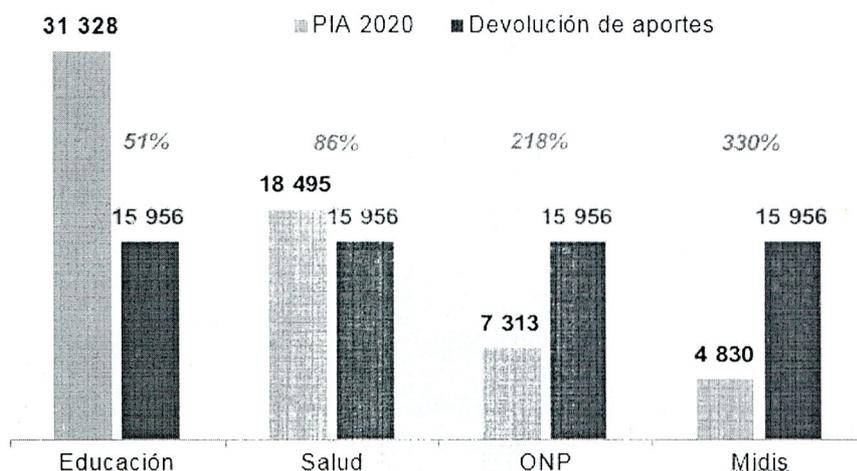
Además, pocos países tienen esta fortaleza fiscal para brindar soporte a la economía y a las familias en el actual contexto de la pandemia mundial. Así, Perú continúa manteniendo el menor riesgo país de la región en este contexto adverso y de alta volatilidad en los indicadores financieros, lo que refleja la continua confianza de los mercados financieros en las fortalezas macrofiscales del país.

No obstante, considerando que la devolución de los aportes a los aportantes activos e inactivos al Sistema Nacional de Pensiones en los términos que establece la Autógrafa de Ley implicaría un impacto fiscal a través de mayor gasto público por S/ 15 956 millones (2,3% del PBI), esto acentuaría el deterioro del déficit fiscal, que ascendería a 13,0% del PBI, y establecería un nuevo máximo en la historia de las finanzas públicas y sería el más alto de la región y de los países emergentes; y el incremento de la deuda pública, que alcanzaría niveles de 37,7% del PBI, generando riesgos sobre la sostenibilidad fiscal.



Es preciso indicar que este mayor gasto representa el 51%, 86%, 218% y 330% del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) asignado a Educación, Salud, ONP y al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), respectivamente.

**PIA 2020 e impacto fiscal de la devolución de aportes**  
(Millones de S/)



**Presupuesto Público y Principios Constitucionales Presupuestarios**

18. Las propuestas contenidas en la Autógrafa, contravienen diversos dispositivos de la Constitución y del bloque de constitucionalidad en materia presupuestaria, que se relacionan con: a) el equilibrio presupuestario, b) el principio de universalidad y unidad presupuestaria, c) la proscripción de la iniciativa de gasto por parte del Congreso, y d) el principio presupuestario de no afectación predeterminada.

Al respecto, corresponde indicar que las normas constitucionales relacionadas con la aprobación y la ejecución del Presupuesto del Sector Público deben aplicarse tomando en consideración una serie de principios en materia presupuestaria, reconocidos en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Conviene recordar que, en un proceso competencial anterior, relacionado con un conflicto en materia presupuestaria, el Tribunal Constitucional empleó como marco jurídico para el análisis de la controversia jurídico constitucional el contenido de la Ley N° 28411<sup>38</sup>, norma que ha sido sustituida por el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

En este sentido, dado que el Decreto Legislativo N° 1440, recoge principios que deben ser observados por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República respecto a su competencia en materia presupuestaria, deben ser tomados como fundamentos para analizar la inconstitucionalidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa.

La Constitución y el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, establecen reglas y principios que disciplinan la institución presupuestaria e inciden en las distintas fases

<sup>38</sup> Al respecto ver la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0002-2013-PCC/TC, de fecha 27 de noviembre de 2013 (punto resolutorio 1 de la sentencia).

del ciclo presupuestario, estos son, la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, a fin de asegurar un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos. La debida observancia y respeto de tales reglas y principios corresponde a todas las entidades involucradas en las referidas fases, incluyendo al Congreso de la República.

La propuesta legislativa implicaría un costo máximo de S/ 15,956 millones, aproximadamente el 13% del presupuesto anual que se financian con ingresos del Tesoro Público (Recursos Ordinarios), lo cual en el contexto actual implicaría: i) dejar de financiar gastos para atender la emergencia sanitaria y la reactivación económica; o ii) recorte de gasto en sectores prioritarios.

A la fecha el monto transferido para atender la emergencia sanitaria y la reactivación económica, desde el mes de marzo, asciende a alrededor de S/ 25,509 millones, es decir, los recursos que se necesitarían para la implementación de la propuesta legislativa representa el 63% de los recursos que se han destinado para atender la estrategia sanitaria y servicios de salud para disminuir la propagación del Covid-19; el apoyo a las familias mediante bonos y subsidios; y la reactivación económica a través del mantenimiento e infraestructura pública.

Por otra parte, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, para financiar las medidas contenidas en la propuesta legislativa a cargo de la ONP se tendría que dejar de priorizar o reducirse la asignación presupuestal en sectores que también son prioritarios como salud, educación, transporte, Gobiernos Subnacionales, entre otros:

**PIM por Recursos Ordinarios 2020**  
**(Al 07 de setiembre 2020)**  
(en millones de soles)

PLIEGO/SECTOR	PIM 2020	Presupuesto con la medida	Variación
	Monto	Monto	
	(1)	(2)	(2) - (1)
ONP	2,121	18,077	15,956
SECTOR EDUCACION	11,251	9,748	-1,503
SECTOR INTERIOR	10,937	9,476	-1,461
SECTOR SALUD	9,574	8,296	-1,279
SECTOR DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	8,377	7,258	-1,119
SECTOR TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	8,373	7,255	-1,118
SECTOR DEFENSA	7,614	6,597	-1,017
SECTOR VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2,566	2,223	-343
SECTOR AGRICULTURA	2,248	1,948	-300
GOBIERNOS REGIONALES	31,127	26,969	-4,157

	PIM 2020	Presupuesto con la medida	Variación
--	----------	---------------------------	-----------

PLIEGO/SECTOR	Monto	Monto	
	(1)	(2)	(2) - (1)
GOBIERNOS LOCALES	6,891	5,971	-920
RESTO	20,506	17,767	-2,739
<b>TOTAL</b>	<b>121,584</b>	<b>121,584</b>	<b>0</b>

Nota: Considera que la asignación de la ONP aumenta en el costo anual de la medida y se reducen los recursos de otros sectores de manera proporcional de acuerdo a su representación dentro del presupuesto total.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público.

La economía peruana viene siendo afectada por el desempeño desfavorable de la economía internacional y por los enormes costos económicos que vienen generando las extensiones de las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria para contener el rápido avance del COVID-19 en el territorio nacional, con lo cual se prevé que la actividad económica muestra una fuerte contracción de la economía en el presente año. En ese sentido, dado el entorno nacional e internacional incierto que afecta negativamente la economía del país, se estima una reducción de los ingresos fiscales para los años 2020 y 2021 siendo incierto el panorama fiscal para los siguientes años, con lo cual se requiere asegurar el financiamiento de las intervenciones prioritarias.

Asimismo, cualquier medida que incremente directa o indirectamente el gasto público, tiene impacto sobre la sostenibilidad fiscal, lo que implica que un mayor deterioro del espacio fiscal incrementará la percepción de riesgo de los agentes financieros sobre la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas, y con ello un mayor costo de financiamiento para el gobierno y el resto de agentes económicos del país, con la consecuencia de un menor crecimiento económico en el mediano plazo.

Lo dispuesto en la Autógrafa se opone a lo establecido en el artículo 77 de la Constitución, pues dicho artículo establece la forma en que se rige la administración económica y financiera del Estado y cómo se asignan los recursos. El citado artículo indica que:

*“La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. (...) El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. (...)”.*

19. Las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley, vulneran el Principio de Equilibrio Presupuestario, reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política y en el numeral 1 del inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

Según el artículo 78 de la Constitución Política, las propuestas relacionadas con materia presupuestal deben estar debidamente equilibradas. En concordancia con ello, el numeral 1 del inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, establece lo siguiente respecto al Principio de Equilibrio Presupuestario:

*“1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el*

*equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente". (El subrayado es nuestro).*

Conforme a este principio, no se pueden disponer o autorizar gastos sin el correspondiente financiamiento, es decir, respecto a todo gasto debe quedar establecido el origen de los recursos para el mismo.

En atención a lo expuesto, las aportaciones efectuadas por los afiliados activos e inactivos del SNP, al no poder ser devueltas a los aportantes porque fueron destinadas para el pago de las pensiones de los actuales pensionistas, tendrían que realizarse necesariamente con transferencias del Tesoro Público, gastos que no cuentan con el respectivo financiamiento y se carece de información sobre la magnitud de los recursos necesarios para respaldar la obligación del pago e identificar la fuente de financiamiento.

En ese sentido las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley, no cuenta con un análisis que sustente de forma técnica una fuente de financiamiento de recursos, sin afectar el equilibrio fiscal, como lo exige el artículo 78 de la Constitución Política en materia presupuestaria. Es decir, no se ha realizado una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que podrían ser destinados para la aplicación de la norma propuesta.

20. Las propuestas contenidas en la Autógrafa vulneran el Principio de Universalidad y Unidad. Al respecto, el numeral 7 del inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, señala lo siguiente en relación al Principio de Universalidad y Unidad:

*"7. Universalidad y unidad: Consiste en que todos los ingresos y gastos del Sector Público, así como todos los Presupuestos de las Entidades que lo comprenden, se sujetan a la Ley de Presupuesto del Sector Público."*

En atención a este Principio, el presupuesto del sector público para cada año debe incluir el total de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal, dentro un solo y único texto normativo, como lo es la Ley de Presupuesto del Sector Público. Se trata de un principio que se sustenta en una razón financiera – política, dado que el presupuesto es una regla de orden y claridad a través del cual se traduce un genuino y auténtico estado de la situación financiera del país, que debe reflejar la realidad de la obtención de los recursos públicos y su aplicación o gasto.

Al respecto el Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, no ha previsto créditos presupuestarios que respalden el pago de las aportaciones que tendrían que devolverse, con recursos del Tesoro Público, a los trabajadores activos e inactivos que aportaron al SNP, en consecuencia se carece de disponibilidad de recursos que permita asumir los costos respectivos.

En este sentido, las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley contravienen los principios presupuestarios de Universalidad y Unidad en tanto disponen un gasto adicional al margen de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 y no expresa la fuente de financiamiento, lo cual vulnera el esquema y procedimiento de la administración económica del Estado protegida a nivel constitucional mediante los artículos 77 y 78, en concordancia con el numeral 7 del

inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

21. Las propuestas legislativas contenidas en la Autógrafa de Ley, vulneran las competencias del Poder Ejecutivo para dirigir la política económica y administrar la hacienda pública, que comprende la iniciativa de gasto. Al respecto, los numerales 3 y 17 del artículo 118 de la Constitución Política disponen lo siguiente:

*“Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República*

*Corresponde al Presidente de la República: (...)*

*3. Dirigir la política general del Gobierno.*

*(...)*

*17. Administrar la hacienda pública”.*

Al amparo de estas facultades, corresponde al Poder Ejecutivo dirigir la política económica del Gobierno y administrar la Hacienda Pública, lo cual implica el análisis de los ingresos y gastos consignados en el presupuesto, que se viabiliza necesariamente a través de las políticas nacionales y sectoriales, cuyo diseño y supervisión constituye función exclusiva del Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Asimismo, estas políticas son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

La iniciativa legislativa es inviable en términos presupuestarios, toda vez, que contraviene lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que: *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”*; pues de aprobarse dicha Autógrafa conllevaría a despriorizar el financiamiento de intervenciones orientadas, por ejemplo, a la salud, a los programas sociales y otras medidas prioritarias de alcance nacional.

Como se ha señalado el pago de las aportaciones que tendrían que devolverse a los aportantes activos e inactivos que aportaron al Sistema Nacional de Pensiones, genera un gasto público con repercusión en el presupuesto nacional, pues tendrá que ser cubierto con fondos del Tesoro Público que no han sido previamente presupuestados, dado que en la propuesta legislativa no se señala la fuente de financiamiento para solventar dichos gastos.

Por estas razones, las propuestas legislativas contenidas en la Autógrafa de Ley resultan contrarias al artículo 118, incisos 3 y 17, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 78 y 79 del texto constitucional.

En tal sentido, se debe tener en cuenta las competencias reconocidas por la Constitución Política al Poder Ejecutivo en materia de dirección de la política económica y administración de la hacienda pública, con relación a las normas constitucionales y legales sobre el presupuesto del sector público.

22. Las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley, vulneran el Principio Presupuestario de No Afectación Predeterminada, que conforme al numeral 8 del inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, implica lo siguiente:

*“8. No afectación predeterminada: Consiste en que los ingresos públicos de cada una de las Entidades Públicas deben destinarse a financiar el conjunto de gastos presupuestarios previstos en los Presupuestos del Sector Público.*

De este principio se desprende que los recursos (ingresos) con los que cuentan las entidades, solo pueden estar destinados a financiar los gastos que están previstos en el Presupuesto Público, atendiendo a que el mismo se encuentra equilibrado (Principio de Equilibrio Presupuestal) y que, consecuentemente, la captación de tales recursos ha sido prevista para financiar únicamente el monto máximo de gastos establecido en cada Ley de Presupuesto del Sector Público.

En consecuencia, cuando el Congreso de la República propone una ley que no cuenta con financiamiento, está contraviniendo este Principio de no Afectación Predeterminada, por cuanto obliga a que los recursos que estaban orientados a financiar los gastos previstos en el Presupuesto Público, sean orientados a financiar nuevos gastos no previstos en dicho Presupuesto, dejando sin financiamiento los primeros, generando con ello, además, un desequilibrio presupuestal, proscrito por el artículo 78 de la Constitución Política.

El Principio de no Afectación Predeterminada es consecuencia también de ejercicio de las atribuciones exclusivas que tiene el Poder Ejecutivo, de dirigir la política general del Gobierno – en este caso, la política económica – y de administrar la Hacienda Pública (numerales 3 y 17 del artículo 118 de la Constitución Política).

En efecto, tal como ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional, una de las perspectivas del Presupuesto Público es la política, en virtud de la cual es un instrumento clave en el desenvolvimiento de las funciones de gobierno, que expresa la orientación del financiamiento de la política económica.<sup>39</sup>

De esta manera, los gastos previstos en cada Ley de Presupuesto del Sector Público son manifestación directa de la política económica desarrollada por el Poder Ejecutivo, en cuya atribución orienta dichos gastos al financiamiento de sus políticas sectoriales. Para ello, el Poder Ejecutivo realiza un ejercicio de programación presupuestaria que le permite financiar, de manera equilibrada y responsable, la totalidad de tales gastos.

Esta es la razón por la cual el Congreso no puede tener iniciativa de gasto, primero porque este Poder del Estado no cuenta con atribuciones de orientar la política económica del Gobierno (y por ende de administrar la Hacienda Pública), y segundo porque al no haber sido programados dichos gastos, estará generando desequilibrio en el Presupuesto Público al no contar con el financiamiento respectivo u obligar a reorientar recursos dejando sin financiamiento gastos que sí estuvieron programados.

Desde este punto de vista, la Autógrafa de Ley mediante la cual se dispone la devolución de los aportes efectuados por los asegurados activos e inactivos del SNP sin contar con el debido financiamiento, contravienen las atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo de dirigir la política económica del Estado y de administrar la hacienda pública, pues está obligando a reorientar recursos para financiar gastos que no corresponden a políticas sectoriales establecidas por el Poder Ejecutivo, dejando sin financiamiento y por ende sin posibilidades de implementación aquellas

<sup>39</sup> Fundamento Jurídico 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC.

políticas de Estado que el Ejecutivo pretendió desarrollar en un determinado año fiscal.

## V. Contravención de estándares constitucionales

23. El artículo 105 de la Constitución establece que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin dictamen previo de la respectiva comisión parlamentaria, salvo las excepciones establecidas en el Reglamento del Congreso. Al respecto, el artículo 73 de este reglamento señala las etapas del procedimiento legislativo y establece que la exoneración de una o varias etapas de dicho procedimiento solo procede respecto de proyectos sobre los que el reglamento mismo prevé un procedimiento distinto o cuando así lo decida expresamente la Junta de Portavoces (artículos 77 y 78 del Reglamento del Congreso).

En cuanto al procedimiento legislativo, el Tribunal Constitucional ha reconocido al Congreso como el “auténtico órgano deliberante” y, en consecuencia, ha señalado que “la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general”<sup>40</sup>.

En el mismo sentido, en cuanto a las exoneraciones, el Tribunal Constitucional ha advertido que son procedimientos de excepción que no deben ser utilizados de manera masiva; por lo que no deberían ser empleados “en línea de principio, en los casos en los que se advierta la necesidad de un importante nivel de especialización y/o tecnicidad de los temas a debatir, así como en aquellos que revistan elevada complejidad, ya que ello demanda, por su naturaleza, un mayor grado de deliberación”<sup>41</sup>.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se identifican dos deficiencias en el proceso deliberativo de la autógrafa de ley. De un lado, si bien la autógrafa cuenta con los dictámenes respectivos que le dieron origen, estos no desarrollan un análisis técnico de fondo sobre el impacto de las devoluciones en el Tesoro Público y la economía nacional. Al respecto, la mayoría se limita a identificar los beneficios que traerá la medida para los aportantes al SNP afectados económicamente por la pandemia de la COVID-19 y a señalar que los fondos del SNP pertenecen a los aportantes (desconociendo la lógica de solidaridad intergeneracional del SNP).

De otro lado, se encuentra déficits de deliberación en cuanto al uso de exoneraciones. Al respecto, la propuesta fue exonerada de una etapa del procedimiento legislativo que es la Aprobación por doble votación (literal e) del artículo 73 del Reglamento del Congreso). En efecto, a pesar de la complejidad técnica y envergadura social de las disposiciones que contiene la autógrafa y que inciden directamente sobre la configuración del SNP y el derecho a la pensión, el proyecto fue exonerado de una segunda votación que habría permitido un debate profundo sobre las disposiciones reguladas. Máxime si el proyecto normativo no se encontraba entre los supuestos susceptibles de ser exonerados de segunda votación previstos en el penúltimo y último párrafos del artículo 78 del Reglamento del Congreso. Esto solo evidencia que la autógrafa es producto de la voluntad general, mas no de la deliberación general, como

<sup>40</sup> STC N° 00006-2017-PI/TC, Fundamento 5.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 012-2018-PI/TC y 013-2018-PI/TC, fundamento jurídico 35.

exige el Tribunal Constitucional.

Por tales motivos, bajo los parámetros del Tribunal Constitucional reseñados, tanto la falta de fundamentación adecuada sobre las implicancias de la medida, como la exoneración de segunda votación de la propuesta, constituirían **déficits deliberativos**.

24. Por otra parte, en reciente jurisprudencia publicada el 26 de agosto de 2020, recaída en un proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional, considerando la actual situación de emergencia sanitaria, ha establecido como interpretación constitucional de obligatoria aplicación, que las sesiones virtuales del Congreso de la República serán conformes con la Constitución siempre y cuando se interprete que los artículos 27-A, 51-A y demás relacionados con las sesiones, deliberaciones y votaciones comprendidas en los procedimientos parlamentarios del Reglamento del Congreso, garantizan los siguientes aspectos:
- a. El carácter público, abierto y transparente de los debates virtuales;
  - b. La participación sin restricciones, la libre deliberación, y el voto personal, directo y público de cada congresista; y
  - c. El carácter indelegable del voto.

Considerando que la sentencia antes mencionada surte efectos y es obligatoria antes de que el Congreso de la República envíe la Autógrafa de Ley al Poder Ejecutivo, el Congreso debió observar el criterio establecido por el Tribunal Constitucional y garantizar el ejercicio de la libre deliberación y el voto de cada congresista, así como el carácter indelegable del voto, para lo cual resultaba ineludible que cumpla con dichos criterios en la tramitación del procedimiento parlamentario de aprobación del proyecto normativo. Ello implica que el Pleno no debió exonerar al Proyecto de Ley de la segunda votación y de los dictámenes de las Comisiones de Presupuesto, de Trabajo y de Justicia, debió solicitar los informes a la ONP y al MEF, y debió sustentar el proyecto normativo con una Exposición de Motivos conforme establece el propio Reglamento del Congreso.

Por lo tanto, el Proyecto de Ley fue aprobado sin contar con los sustentos técnicos correspondientes y vulnerando el procedimiento establecido en la Constitución y el Reglamento del Congreso para su aprobación. En ese sentido, al emitirse la Autógrafa de Ley se ha vulnerado el artículo 105 de la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad de dicha norma, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, incurriéndose en la causal de inconstitucionalidad por la forma.

## VI. Propuesta de reforma paramétrica del Sistema Nacional de Pensiones

25. Pese a lo señalado, por las restricciones económicas que siempre ha tenido, el SNP ha generado mucha insatisfacción de la población que buscan ver cómo acceder a un derecho a la pensión, tomando en cuenta los años de sus aportes.

Por eso el Poder Ejecutivo ha puesto en consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley que establece medidas extraordinarias a favor de los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones por motivo del impacto del COVID- 19 en la economía peruana, solicitando su trámite con carácter de urgente<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Proyecto de Ley 06114/2020-PE, remitido por Oficio N° 165-2020-PR.

En líneas generales, dicho proyecto normativo consiste en lo siguiente:

- a. Se declara de interés nacional la cultura previsional en el país, para lo cual se debe incorporar progresivamente en la educación básica dicha temática.
- b. Se contemplan disposiciones para el otorgamiento de una pensión de jubilación proporcional, estableciéndose que, si han aportado por lo menos 10 años, una pensión de S/ 250, y si han aportado por lo menos 15 años, una pensión de S/ 350.
- c. Se iguala la situación de hombres y mujeres para obtener una pensión de jubilación adelantada, estableciéndose la edad de 50 años a la vez de 25 años de aportes para acceder a ella.
- d. Se desarrollan nuevas reglas para el otorgamiento de pensiones por discapacidad para el trabajo durante la emergencia sanitaria, quitándose la exigencia de un certificado emitido por una Comisión Médica del Ministerio de Salud y de Essalud.
- e. Se dispone que la realización de actividades laborales y/o el reinicio de actividades laborales por parte del pensionista no suspende la pensión obtenida.
- f. Se establece la posibilidad de pagar las pensiones a favor de los jubilados en 12 cuotas al año, en vez de 14, para darle más liquidez.

## VII. Necesidad de una reforma integral del Sistema de Pensiones

26. Sin perjuicio de lo señalado, es necesaria una reforma integral que comprenda no sólo el SNP, sino también el SPP, y debe tener como punto de partida los lineamientos elaborados por el Consejo Evaluador de Pensiones<sup>43</sup><sup>206</sup>, del cual formaron parte tanto el MEF y la ONP, el cual elaboró un informe en el cual se propuso una reforma previsional, que contempló lo siguiente:

Propuesta del Sistema Integrado de Pensiones del Consejo Evaluador			
Pilar de protección	Propuesta de diseño	Características	Aspectos complementarios
Pilar Cero	Pensión 65	No contributivo-programa asistencial	Dirigido a aliviar pobreza
Pilar Uno	Sistema de ahorro individual	Garantía estatal para completar faltante (pensión mínima)	Sistema Integrado de Pensiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantía de pensión mínima</li> <li>▪ Gestión de los fondos: AFP y Entidad Pública</li> </ul>
Pilar Dos		Pensión autofinanciada con aporte individual	
			Mecanismos para aporte voluntario

<sup>43</sup> Creado mediante la Ley N° 30939, Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones.

Pilar Tres	Ahorro voluntario	Afiliados en general	Facilidades y esfuerzos focalizados
------------	-------------------	----------------------	-------------------------------------

Elaboración: ONP

Como se advierte, el Consejo Evaluador de Pensiones contempló una propuesta que amplía la cobertura previsional, establece el rediseño y la integración de los sistemas de pensiones para promover la inclusión y la igualdad de oportunidades con fines previsionales, y mejora la calidad de las pensiones. Además, cabe resaltar lo novedoso del sistema integrado de pensiones, que es el rol complementario que debe tener la participación pública con la privada, así, el Pilar Uno y Dos constituyen la parte obligatoria del ahorro individual que combina la posibilidad de contar con una pensión mínima con los beneficios de la capitalización de los ahorros.

La reforma integral también debe definir temas relevantes como las condiciones macroeconómicas (PBI, inflación, deuda pública, mercado de capitales), las condiciones laborales (PEA, rigidez del mercado laboral, informalidad, trabajadores independientes), las condiciones demográficas (Fertilidad, mortalidad, pirámide generacional, migración, dicotomía rural-urbano, distribución por sexo), las condiciones sociales (Riqueza-pobreza, Índice de Gini, Índice de Desarrollo Humano, educación) y las condiciones jurídico constitucionales (Derechos, modelo de estado, modelo de economía, finanzas públicas, reglas previsionales).

Dada la naturaleza y el horizonte temporal de la reforma, y a fin de adoptar políticas previsionales técnicamente viables y económicamente sostenibles, debe ser de amplia base, en el que no sólo debe participar Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, según mandato constitucional, sino otros órganos constitucionales y la academia, a fin de garantizar la presencia de una opinión técnica y sólida. En esa línea estuvo la propuesta del Poder Ejecutivo para el debate de la reforma<sup>44</sup>.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA  
CORNEJO  
Presidente de la República



WALTER ROGER MARTOS  
RUIZ  
Presidente del Consejo de Ministros

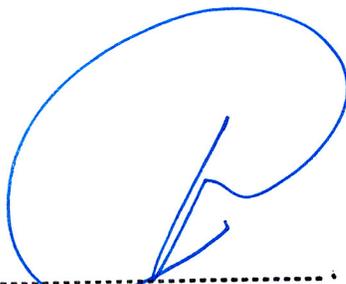
<sup>44</sup> PL 5095/2020-PE, "Ley para la Reforma Integral de los Sistemas de Pensiones", remitida por el MEF a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República (Oficios 001-2020-EF/74.01 y 002-2020-EF/74.01).

Proyectos de Ley 00133/2016-CR, 2411/2020-CR,  
3561/2018-CR, 4310/2018-CR, 4977/2020-CR,  
05030/2020-CR, 5044/2020-CR, 5047/2020-CR,  
5063/2020-CR, 5104/2020-CR, 5107/2020-CR,  
5109/2020-CR, 5157/2020-CR, 5196/2020-CR,  
5199/2020-CR, 5215/2020-CR, 5329/2020-CR,  
5334/2020-CR, 5351/2020-CR, 5409/2020-CR,  
5425/2020-CR, 5449/2020-CR, 5531/2020-CR,  
5619/2020-CR, 5676/2020-CR, 5677/2020-CR,  
5800/2020-CR, 5855/2020-CR, 5938/2020-CR  
y 5968/2020-CR.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, <sup>21</sup>.....de setiembre de 2020

Pase a las Comisiones de Economía, Banca,  
Finanzas e Inteligencia Financiera; Defensa del  
Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios  
Públicos; Presupuesto y Cuenta General de la República;  
Trabajo y Seguridad Social, con cargo de dar cuenta de  
este procedimiento al Consejo Directivo.



JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**  
**Ha dado la Ley siguiente:**



**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 OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (ONP)**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

*El objeto de la presente ley es establecer un régimen especial facultativo para la devolución de los aportes de los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley 19990 del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).*



**Artículo 2. Régimen Especial Facultativo de Devolución en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP)**

- 2.1 *Establézcase de manera excepcional y por única vez la devolución de los aportes, hasta una (1) unidad impositiva tributaria (UIT), a los aportantes activos e inactivos al Sistema Nacional de Pensiones.*
- 2.2 *Los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley 19990 podrán acogerse a la devolución de aportes establecida en la presente ley, durante los noventa (90) días hábiles posteriores a su publicación en el diario oficial El Peruano.*

**Artículo 3. Procedimiento del Régimen Especial Facultativo en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP)**

- 3.1 *La devolución de aportes a que se refiere el artículo 2 se realiza de la siguiente manera:*
  - a) *Hasta el 50% de una (1) unidad impositiva tributaria (UIT) en el plazo máximo de treinta (30) días calendario posteriores a la conformidad de la solicitud que otorga la Oficina de Normalización Previsional (ONP).*
  - b) *El saldo restante en el plazo máximo de noventa (90) días calendario posterior al primer desembolso.*
- 3.2 *La Oficina de Normalización Previsional (ONP), en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles de recibida la solicitud del aportante activo o*



*inactivo, de manera física, presencial o remota, emite la conformidad de dicha solicitud.*



3.3 *A falta de pronunciamiento de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en el plazo previsto en el párrafo 3.2, se aplica el silencio administrativo positivo.*

#### **Artículo 4. De la intangibilidad de la devolución**



*La devolución de los aportes a que se refiere la presente ley mantienen la condición de intangibles, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, cualquier forma de afectación, sea por orden judicial y/o administrativa, sin distingo de la cuenta en la que hayan sido depositados.*

*Lo señalado en la presente disposición no se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias, hasta un máximo de 30% de lo retirado.*

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. Derecho a la devolución de los aportes efectuados**

*Las personas que han aportado al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y que a los 65 años de edad o más, no han logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión, tienen derecho a la devolución de la totalidad de sus aportes efectuados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la presente ley. Para el cálculo de la devolución de los aportes se utiliza la tasa promedio de interés pasiva en moneda nacional para plazos mayores a un año que publica el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).*

#### **SEGUNDA. Retribución extraordinaria**

*La Oficina de Normalización Previsional (ONP) otorgará por única vez, a los pensionistas del Decreto Ley 19990, una retribución extraordinaria equivalente a una (1) remuneración mínima vital (RMV).*

*La entrega de la retribución extraordinaria se realiza según el cronograma que, en el plazo de quince (15) días calendario de publicada la presente norma, el Ministerio de Economía y Finanzas emite para tal efecto.*



**TERCERA. Implementación de la Ley**

*El Poder Ejecutivo implementa el procedimiento operativo de la presente ley en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles a partir de su publicación.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.*

*En Lima, a los veintiocho días del mes de agosto de dos mil veinte.*



*[Signature]*  
**MANUEL MERINO DE LAMA**  
*Presidente del Congreso de la República*

*[Signature]*  
**GUILLERMO ALEJANDRO ALIAGA PAJARES**  
*Segundo Vicepresidente del Congreso de la República*

**AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**