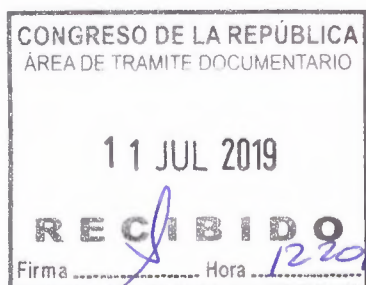




Proyecto de Ley N° 4553/2018-CR



**PROYECTO DE LEY QUE
PRECISA EL RÉGIMEN DE
JUBILACIÓN DE LOS
TRABAJADORES DE
CONSTRUCCIÓN CIVIL**

El congresista de la República **JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ**, miembro del grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

**LEY QUE PRECISA EL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN DE LOS
TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL**

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto definir los requisitos que deben tener los trabajadores pertenecientes al régimen laboral de la construcción civil para acceder a su respectiva pensión de jubilación

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad permitir el acceso adecuado a la pensión de jubilación por parte de los trabajadores pertenecientes al régimen laboral de la construcción civil, considerando que su actividad no tiene naturaleza permanente y, de acuerdo a ley, es una actividad de atención especial por las circunstancias particulares que la identifican.

Artículo 3. Edad de jubilación

A partir de los cincuenta y cinco (55) años de edad, los trabajadores pertenecientes al régimen laboral de la construcción civil, podrán acceder a la

respectiva pensión de jubilación, ya sea en el Sistema Nacional de Pensiones o en el Sistema Privado de Pensiones, según corresponda.

Artículo 4. Período de años de trabajo

Para efectos del acceso a la pensión de jubilación, los trabajadores pertenecientes al régimen laboral de la construcción civil deben contar con quince (15) años de aportes al correspondiente sistema de pensiones.

De los quince (15) años señalados, al menos diez (10) años deben corresponder a la actividad laboral de la construcción civil de acuerdo a ley. En este último caso, no será exigible acreditar aportes mensuales continuos por cada año laborado, bastando demostrar que durante cada año se realizó un aporte mínimo del 50% de meses que lo comprenden.

Artículo 5. Cálculo de la pensión

De cumplirse los requisitos establecidos en la presente ley, el monto de la pensión corresponderá al 70% del promedio de las remuneraciones efectivamente percibidas durante los últimos cuarenta y ocho (48) meses, el que constituye la remuneración de referencia. Dicho cálculo incluye los conceptos otorgados que son de libre disposición del trabajador.

Cada año adicional de aporte al mínimo requerido, genera que el monto a otorgarse sea equivalente al tres por ciento (3%) de la remuneración de referencia con un tope de una pensión equivalente al cien por ciento (100%) de la indicada remuneración.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Emisión de procedimientos operativos

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, según corresponda, emiten los procedimientos operativos pertinentes para el inicio del trámite de acceso a la pensión, en un plazo máximo de treinta (30) días de publicada la presente ley en el Diario Oficial El Peruano.

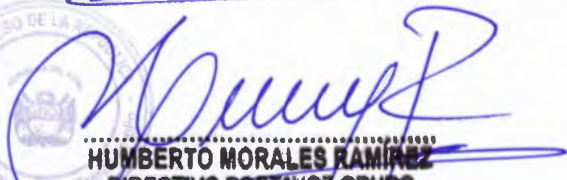
SEGUNDA. Derogatoria

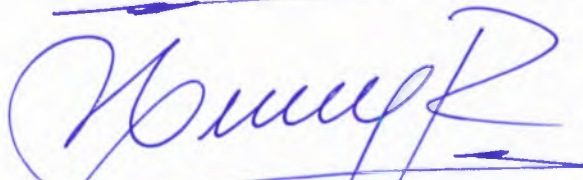
Quedan derogadas todas las disposiciones normativas que se opongan a la presente ley.

Lima, mayo de 2019.

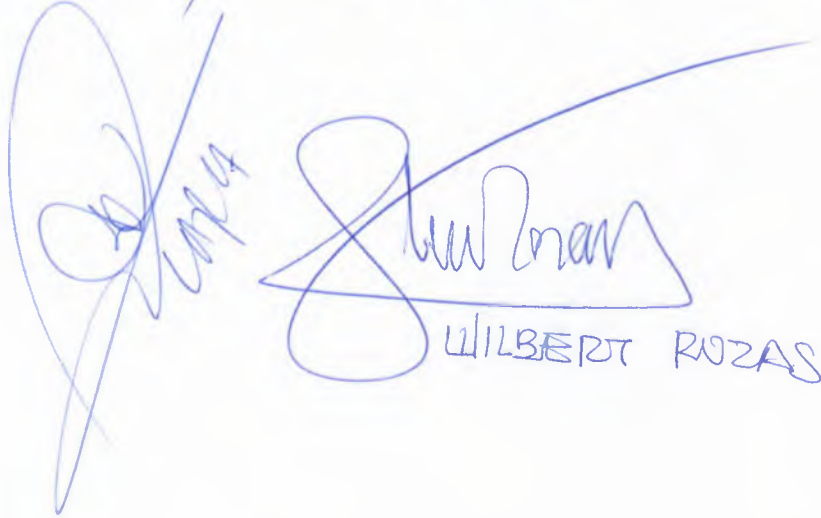

JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDÓÑEZ
Congresista de la República


MARCO ARANA ZEGARRA


HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
AMPLIO POR JUSTICIA
VIDA Y LIBERTAD


H. MORALES


H. Revolut


WILBERT ROZAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,16.....de.....Julio.....del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4553 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.



GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficialía Mayor del
Congreso de la República

HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
DIRECTIVO PORTAVOCES GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
AMPLIO POR JUSTICIA
PAZ Y LIBERTAD

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el sistema jurídico peruano los trabajadores de construcción civil cuentan con un régimen especial, ello por cuanto su actividad laboral tiene características particulares que la distinguen de la actividad laboral general. Ello, es coherente con su reconocimiento mundial, pues estas actividades están comprendidas en la clasificación - Gran División 45 de la tercera revisión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de la Naciones Unidas.

Así, son considerados trabajadores de la construcción, aquellos que laboran para una persona natural o jurídica en una obra cuyos costos superan las 50 unidades impositivas tributarias (UIT). Es decir, también se genera una obligación para los empleadores (contratista y sub contratista), pues si estos promueven trabajos de construcción civil con costos individuales mayores a las 50 UIT, están obligados a contratar trabajadores debidamente registrados de construcción civil.

En efecto, los citados trabajadores deben encontrarse inscritos en el Registro de Trabajadores de Construcción Civil, que administra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, existiendo una clasificación determinada de la actividad. Así, existen operarios albañiles (carpinteros, pintores, electricistas, gasfiteros, plomeros, choferes, entre otros); oficiales (ayudantes de los operarios) y peones (trabajadores no calificados, que ejercen actividades diversas). De acuerdo con esta diferenciación de sus funciones, se estipulan los jornales básicos, los cuales han ido variando en función del tiempo, como es previsible.

De otro lado, los trabajadores de construcción civil tienen derecho a percibir algunas bonificaciones por razón de su actividad. Entre ellas, se pueden mencionar las siguientes: Bonificación unificada de la construcción (BUC); Bonificación por movilidad acumulada (que abarca los pasajes urbanos); Bonificación por trabajo en altura (se otorga a razón de los pisos o altura del

edificio); Bonificación por altitud (por trabajos en zonas ubicadas a partir de los 3 mil metros sobre el nivel del mar); Bonificación por contacto con aguas o aguas servidas; Bonificación por alta especialización (BAE); Bonificación por riesgo de trabajo bajo la cota cero (por laborar en un nivel inferior al segundo sótano o cinco metros bajo cota cero); Bonificación por trabajos con altas temperaturas en infraestructuras vial (mezcla asfáltica).

Los trabajadores de este rubro deben estar afiliados a la seguridad social, siendo que también tienen un seguro de vida y el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) con cobertura de salud por el trabajo de riesgo y cobertura de invalidez y sepelio.

Todo lo descrito hace ver que el sistema jurídico peruano otorga un tratamiento especial a los trabajadores de la construcción civil, situación que lejos de constituir una diferenciación injustificada, comprende una situación de plena razonabilidad, atendiendo a la naturaleza de la labor desempeñada por parte de este sector de clase trabajadora. Tanto es así, que la justicia constitucional ha tenido ocasión de emitir pronunciamientos en dicho sentido.

Así, el Tribunal Constitucional ha señalado, de modo recurrente, que los trabajadores de construcción civil tienen un régimen laboral especial, considerando *“su actividad de riesgo para la vida y la salud”*¹ y que *“Atendiendo (...) a las labores que realizan quienes se encuentran comprendidos en ellas (actividades de construcción civil), se advierte que, efectivamente, el mayor esfuerzo físico en la actividad desarrollada es determinante para la calificación como trabajador del sector de construcción civil”*².

De igual modo, se han identificado las características propias de la labor de los trabajadores de construcción civil, precisando que:

“(...) se desprende que el régimen laboral de los trabajadores del sector de construcción civil posee características muy singulares que lo diferencian del de otros sectores, destacando: a) la eventualidad, pues la

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 01858-2013-PA/TC, fundamento jurídico 2.3.1.

² Sentencia del Tribunal Constitucional 06759-2005-PA/TC, fundamento jurídico 6.

relación laboral no es permanente; dura mientras se ejecute la labor para la cual los trabajadores han sido contratados o mientras dure la ejecución de la obra; y b) la ubicación relativa, pues no existe un lugar fijo y permanente donde se realicen las labores de construcción”³

Lo reseñado forma parte de los argumentos fundamentales para sostener que el régimen laboral especial de este tipo de trabajadores, debe generar, al mismo tiempo, un trato excepcional en el ámbito de la seguridad social, fundamentalmente, para efectos del régimen previsional al que puedan tener acceso las personas que realizan esta actividad. Así, el Tribunal Constitucional ha sido categórico en afirmar:

*“(...) el régimen de jubilación anticipada para los trabajadores de construcción civil, se establece considerando que las labores de los trabajadores del sector de construcción civil, por su naturaleza y características, entrañan un permanente riesgo para la salud y la vida, con el consiguiente mayor desgaste físico en relación con otras actividades, **que justifican un tratamiento de excepción para el beneficio de la jubilación**”⁴. (el resaltado es nuestro)*

Dicho reconocimiento responde a una realidad: los trabajadores de construcción civil permanentemente están expuestos a tener complicaciones en su integridad, salud y vida misma, todos derechos esenciales que el Estado debe resguardar de manera adecuada. En consecuencia, una primera característica que se debe considerar al momento de formular un régimen idóneo de protección del derecho pensionario de este tipo de trabajadores, es la naturaleza de la labor realizada, la que, evidentemente, se encuentra en situación de desventaja con relación a las actividades regulares que realiza cualquier otro trabajador.

En el mismo sentido, existe otro elemento de apreciable importancia, cual es la eventualidad de la labor, pues la regla es que los trabajadores realicen sus actividades mientras la obra está en construcción, siendo que cuando esta acaba los trabajadores quedan, literalmente, en condición de desempleo, lo que, por supuesto, les genera otro tipo de inconvenientes, como es la falta de aportes a sus sistemas de administración de fondos de pensiones. Además,

³ Sentencia del Tribunal Constitucional 0261-2003-AA/TC, fundamento jurídico 3.3.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 01216-2008-PA/TC, fundamento jurídico 3.

este hecho no les permite tener regularidad laboral en todos los meses del año, de tal modo que, al momento de solicitar sus pensiones, no se toman en cuenta los periodos no trabajados para efectos de contabilizar el número de años de aportes mínimos que exige la normativa vigente.

Dicha situación, en la realidad, refleja una situación indebida de tratamiento discriminatorio para los trabajadores de construcción civil. Ello, por cuanto la jurisprudencia constitucional ha reiterado que:

*“(...) el derecho a la igualdad se constituye, prima facie, en aquel derecho que obliga, tanto a los poderes públicos como a los particulares, a encontrar un actuar paritario con respecto a las personas que se encuentran en las mismas condiciones o situaciones, así como a **tratar de manera desigual a las personas que estén en situaciones desiguales**, debiendo dicho trato dispar tener un fin legítimo, el mismo que debe ser conseguido mediante la adopción de la medida más idónea, necesaria y proporcional”⁵. (el resaltado es nuestro)*

Efectivamente, en la actualidad, en cuanto al régimen pensionario, los trabajadores de construcción civil deben ser asegurados de forma obligatoria al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, según decida el trabajador; claro está, la retención correspondiente está a cargo del empleador. Sin embargo, no se ha regulado ninguna excepción con relación al hecho de que esta clase de trabajadores realiza sus labores con una característica predominante de eventualidad.

Es decir, para efectos de los cálculos de la pensión, no se considera la situación especial de los trabajadores de construcción, sino que se les trata de forma idéntica que a los demás trabajadores que se encuentran en el Sistema Nacional de Pensiones. Así, por ejemplo, de acuerdo con el Decreto Ley 25967, los meses de aportes considerados para el otorgamiento de la pensión deben ser continuos por regla, y si no es así no se cuentan los meses no aportados, pero se retrocede a las remuneraciones inmediatas anteriores, lo que indudablemente afecta a los trabajadores, pues generalmente cuando más se retrocede en el tiempo de la percepción de la remuneración, esta es menor.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 01604-2009-PA/TC, fundamento jurídico 6.

Así el artículo 2 de la indicada norma señala *"Si (...) durante los meses especificados, no se hubiese aportado por falta de prestación de servicios, en razón de accidente, enfermedad, maternidad, licencia con goce de haber o paro forzoso, se sustituirán dichos períodos por igual número de meses consecutivos inmediatamente anteriores aportados"*.

Ante tal realidad, la presente norma busca equiparar una situación de trato desventajoso para los trabajadores de construcción civil, tomando como puntos ejes los riesgos de la actividad y la eventualidad del trabajo desempeñado. Para ello, se ha previsto establecer una edad adecuada a partir de la cual los trabajadores puedan iniciar el trámite para acceder a la pensión de jubilación. Así, debe tenerse presente que, a partir de los 55 años, ya el sistema peruano de pensiones ha previsto que una persona pueda estar en capacidad de jubilarse, tal como sucede con el actual régimen de jubilación anticipada, que, así como el ámbito de la construcción civil, es un régimen de excepción.

Como hemos visto, el trabajo de la construcción civil es un tipo de trabajo cuya regulación requiere un trato excepcional, tal como lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional. Dicha consideración tiene fundamento en que el desgaste físico y de salud tiene mayor incidencia en las personas que realizan los trabajos de construcción, pues normalmente la labor se desempeña en condiciones de riesgo y con permanente exposición a daños a la integridad de los trabajadores.

En ese sentido, el presente proyecto de ley no desconoce la regulación existente sobre el acceso a la pensión de los trabajadores, siendo que solo realiza algunas precisiones para el caso de los trabajadores de construcción civil, quienes así como gozan en la actualidad de un régimen especial en el ámbito laboral, también debe ocurrir lo propio con el régimen pensionario, por ser dos aspectos directamente vinculados. Así, se propone determinar las únicas condiciones que se deben exigir para poder acceder a la pensión, así como regular los alcances esenciales para determinar los cálculos de las pensiones. Como resulta coherente, y tomando en cuenta el principio - derecho constitucional de igualdad, también se establece que las reglas a ser

implementadas rigen para los sistemas de pensión en general, ya sea que se trate del sistema público o privado.

Es importante precisar que la iniciativa que se presenta cuenta con legitimidad social, pues nació como consecuencia de un pedido formal del Sindicato de Trabajadores de Construcción Civil de Arequipa y, además, con Carta N° 387/FTCCP-2019, la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú manifestó formalmente su conformidad con el proyecto de ley, proponiendo una modificación al número de años de aportes exigidos, aspecto que fue considerado oportunamente.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gasto adicional al erario nacional, toda vez que los cálculos de las pensiones toman en cuenta la remuneración de referencia de los trabajadores de construcción civil y sus respectivos aportes. Es decir, los montos otorgados son consecuencia de los aportes obligatorios que realizan los trabajadores

Asimismo, al implementarse un mecanismo de atención de derechos a la seguridad social en condiciones de igualdad material, se genera un efecto positivo en la sociedad, pues se corrige una situación de desventaja para un sector de trabajadores que desempeña sus labores con mayores riesgos a su integridad y su vida.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley establece las condiciones esenciales que comprende el régimen pensionario de los trabajadores de construcción civil, con base en la Constitución y el tratamiento jurisprudencial constitucional sobre la materia, así como en la naturaleza de la labor desempeñada y el régimen legal excepcional que hoy se reconoce para el ámbito laboral de este sector de trabajadores.

Se ha previsto que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, según corresponda, emiten los procedimientos operativos pertinentes para el inicio del trámite de acceso a la pensión en los términos propuestos en la presente iniciativa, en un plazo máximo de treinta (30) días de publicada la presente ley en el Diario Oficial El Peruano.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, en tanto corrige un trato no equitativo otorgado a un sector de trabajadores en situación de desventaja, procura fortalecer el sistema jurídico nacional de protección de derechos constitucionales. Por tanto, el proyecto de ley propuesto guarda relación con la política de fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. Se defiende el imperio de la Constitución, el principio de pluralismo, el resguardo de las libertades fundamentales y la cultura democrática.

Lima, junio de 2019.