



Defensoría del Pueblo

INFORME DE ADJUNTÍA N° DP/AEE-2009-043

SEGUIMIENTO A IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES DEL INFORME DEFENSORIAL N° 135 "POR UN ACCESO JUSTO Y OPORTUNO A LA PENSIÓN: APORTES PARA UNA MEJOR GESTIÓN DE LA ONP"

I. ANTECEDENTES Y DATOS GENERALES DEL INFORME

El 15 de julio del 2008 la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 135 "Por un Acceso Justo y Oportuno a la Pensión: Aportes para una Mejor Gestión de la ONP". En dicho informe se realizó un exhaustivo análisis sobre los nudos críticos en la gestión de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) que generan excesiva demora en la tramitación de los expedientes administrativos de otorgamiento de pensiones.

La motivación para la elaboración del referido informe fueron las más de 31,289 quejas que había recibido la Defensoría del Pueblo contra la ONP desde 1999, cifra que convirtió a dicha institución en la más quejada en 5 de los 9 años materia de estudio.

Para efectos de la evaluación, se sistematizaron 2,318 quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo contra la ONP entre enero del 2004 y junio del 2007 que representaban el 20% del total de quejas tramitadas contra la ONP durante dicho período. Así, en la referida sistematización se determinó que el 46% de las quejas evaluadas estaba vinculado a la demora en la tramitación de los expedientes presentados por sus afiliados y que el 24% concernía al desconocimiento de los aportes pensionarios efectuados por éstos.

Con relación a la demora en la tramitación de los expedientes, existe información proporcionada por la ONP a la Comisión de Seguridad Social del Congreso que corrobora el problema detectado. Así, a febrero del 2008, la ONP contaba con 96,297 expedientes pensionarios en espera de calificación, es decir, en espera de que se evalúe el otorgamiento del derecho pensionario solicitado o su denegatoria.

Asimismo, en mayo del 2008, de 45,198 expedientes que se encontraban en trámite para otorgamiento de pensión y/o con recursos impugnativos, 15,513 (es decir, 34% del total) tenían más de 360 días de antigüedad. Finalmente, a marzo del 2008, se corroboró la existencia de 104,088 demandas judiciales en trámite contra la ONP.

A ello se debe agregar que, según el sistema informático de la ONP, entre el 1° de enero del 2007 y el 25 de febrero del 2008, del total de las 77,055 solicitudes presentadas, el 27.7% correspondía a recursos de apelación, de reconsideración o nulidades. Las cifras expuestas eran relevantes si se consideraba que, a febrero del 2008, la ONP contaba con 466,942 pensionistas y 546,771 trabajadores aportantes regulares, es decir, un universo relativamente pequeño de administrados.

II. CONCLUSIONES DEL INFORME DEFENSORIAL N° 135

El análisis realizado señalaba la existencia de cinco puntos críticos en la gestión de la ONP que explicarían la demora en el trámite de los expedientes pensionarios y los problemas del desconocimiento de aportes. Estos puntos críticos son:



Defensoría del Pueblo

a) Inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes pensionarios.

Desde la entrada en funcionamiento de la ONP en 1994 hasta inicios del 2008, continuaban en los archivos de la ONP aproximadamente 40 millones de documentos para el reconocimiento de aportes previsionales¹ sin digitalizar, trasladados por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).

Como consecuencia de ello, para la verificación de los aportes previsionales, la empresa contratada por la ONP se ve obligada a revisar los archivos de planillas sin digitalizar que administra la ONP, los archivos de las empresas en actividad, los archivos de las empresas liquidadoras, e incluso debe visitar las casas de contadores y ex propietarios de empresas que no han cumplido con trasladar el acervo documentario a la ONP.

Con la expedición del Decreto Supremo N° 083-2001-EF se dispuso que las empresas en disolución y liquidación estaban obligadas a entregar sus libros de planillas a la ONP, haciéndose extensiva dicha obligación a cualquier tercero, como los contadores de empresas liquidadas que mantuvieran en custodia dichos documentos. No obstante ello, hasta la fecha, terceros no autorizados mantienen en su poder las planillas que debería custodiar la ONP ocasionando problemas a los particulares².

La verificación de aportes pensionarios se complica debido a la utilización de planillas y boletas de pago falsas para tramitar pensiones de quienes no han cumplido los requisitos legales para obtener una pensión o, de quienes habiendo cumplido con tales requisitos, no pueden probarlo. Esta labor, larga y tediosa, se evitaría si se reconstruyese la historia laboral de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), a partir de la información que gestiona la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en su condición de ente recaudador de los aportes previsionales desde 1999, priorizando los casos de aquellos ciudadanos que se encuentran próximos a jubilarse.

Durante el 2008, la ONP anunció implementar el Registro Individual de Afiliados (RIA), de manera similar a lo que funciona satisfactoriamente en Uruguay y Argentina, países en los cuales los trabajadores tienen acceso en línea a sus historias laborales y en los que se están reconstruyendo las historias de quienes contaban con aportes anteriores a los años noventa, sin que ello represente mayores costos para sus presupuestos.

b) Traslado de la carga de la prueba de los años de aportación a los afiliados.

Tanto la ONP como el IPSS, en su momento, se encargaron de la recaudación de los aportes pensionarios de los trabajadores. Sin embargo, no se implementó un registro adecuado de los aportes realizados, como lo demuestran los 40 millones de documentos sin digitalizar que trasladó el IPSS a la ONP.

¹ En entrevista realizada por el diario Gestión el 17 de marzo del 2009, el Jefe de la ONP, José Luis Chirinos Chirinos, señaló que en el Archivo Central hablan 170,000 mil libros de planillas y, en la ORCINEA, 45 millones de expedientes.

² Cabe precisar que la ONP no considera válida la información de planillas que se encuentran en manos de terceros no autorizados. Así por ejemplo, mediante Resolución N° 0000048976-2008-ONP/DPR.SC/DL 19990, del 18 de diciembre de 2008, se le denegó al Sr. Víctor INAMHI Shimabukuro la pensión —entre otras razones— porque “[...] Los Libros de Planillas del ex empleador Casa Mahtsita S.A., se encuentran en custodia de una persona no autorizada para tenerlos y hasta la fecha no han sido remitidos al Archivo Central de Planillas de la Oficina de Normatización Provisional según folios 81, motivo por el cual no se puede levantar información sobre las aportaciones efectuadas en el período comprendido desde el 1° de octubre de 1962 hasta el 31 de julio de 1973 [...]”.



Defensoría del Pueblo

Frente a la falta de información actualizada en los archivos de la ONP, ésta exige, para reconocer los años de aportes, que el solicitante se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Cuenta Individual Nacional de Empleadores y Asegurados (ORCINEA) y en otros registros administrados por la ONP. Asimismo, exige como prueba la presentación de boletas de pago e información contenida en otros libros llevados por el empleador debiendo, para tal efecto, informar la ubicación de los Libros de Planillas en los que figuren sus aportes si éstos no estuvieran en poder de la ONP.

Por otra parte, con la modificación del artículo 70° del Decreto Ley N° 19990 mediante la Ley N° 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementarias, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada, para el reconocimiento de los años de aportación se exige – además – que los aportes retenidos hayan sido efectivamente pagados por el empleador. Este traslado de la carga de la prueba resulta perjudicial para el afiliado al SNP, toda vez que éste no tiene control alguno sobre la custodia de las planillas de pago de su empleador, ni recibe reportes sobre los aportes retenidos que han sido pagados por su empleador al recaudador previsional.

La historia laboral de acceso en línea y/o la notificación periódica de dichos aportes retenidos y pagados permitirían al afiliado conocer el pago de sus aportes retenidos.

c) Escasa motivación de las resoluciones administrativas.

Otro de los aspectos críticos en la labor de la ONP es la escasa motivación de las resoluciones denegatorias de derechos pensionarios. Esta labor, encargada a una empresa privada y refrendada por los funcionarios de la ONP, se caracteriza por la falta de información suficiente que permita a los afiliados el adecuado uso de su derecho de defensa. Esto genera la presentación de recursos mal planteados que no absuelven las observaciones efectuadas por la ONP. El problema se agrava por la falta de una adecuada revisión de las resoluciones en sede administrativa, puesto que la empresa a la que se le ha transferido la calificación de los expedientes se encarga de proyectar las resoluciones de primera y segunda instancia administrativa.

A ello se debe agregar el empleo de un lenguaje excesivamente técnico en las resoluciones administrativas, el cual resulta poco inteligible para el solicitante de derechos pensionarios. En esa misma línea se ha verificado en las resoluciones de la ONP la no aplicación en la vía administrativa de los criterios vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional, como el referido al desconocimiento de aportes pensionarios efectuados antes de 1962 (Expediente 0155-2004-AA/TC) o a la inaplicación del plazo prescriptorio contenido en el artículo 13° del Decreto Ley N° 18846 (Expediente 00141-2005-PA/TC).

Además, estas falencias generan sobrecarga procesal en el Poder Judicial, donde los procesos previsionales pueden demorar un promedio de cinco años, tal como lo señaló la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 121, denominado "Propuestas para una reforma de la justicia contencioso-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia".

d) Utilización de procesos complejos para el otorgamiento de pensiones.

Conforme al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ONP, la Dirección de Producción es el órgano de línea encargado de conducir y controlar los procesos de precalificación, calificación y verificación de los aportes de los asegurados.





Defensoría del Pueblo

Esta labor tiene como paso previo la que realiza la Dirección de Servicios Operativos que se encarga de recibir las solicitudes de trámite relacionadas con el régimen del Decreto Ley N° 19990. Asimismo, la Subdirección de Calificaciones se encarga de conducir los procesos de calificación, reconocimiento, otorgamiento y cancelación de derechos pensionarios, en tanto que la Subdirección de Administración de Aportes se encarga de conducir los procesos de verificación de aportes para fines pensionarios.

Sin embargo, al haberse tercerizado las etapas de atención al público y recepción de expedientes, verificación de planillas de aportes y calificación de expedientes pensionarios, se crea un flujo de procesos en el que necesariamente deben pasar los expedientes de una empresa proveedora a otra.

Por otra parte, en el 2008 se anunciaba en la página Web de la ONP la regulación de un proceso denominado de las "11 etapas" sin que se explicitara la vinculación entre este proceso y el determinado por el ROF de la entidad, lo cual generó poca claridad en el proceso de otorgamiento de derechos pensionarios, incertidumbre en el solicitante y demora en el trámite de los expedientes que deben transitar estos procesos.

e) La falta de supervisión a los servicios mercerizados en la ONP.



La tercerización de servicios u outsourcing es una herramienta de gestión utilizada en la actividad privada para transferir a terceros altamente especializados el desarrollo de actividades complementarias al núcleo del negocio o core business de la empresa tercerizadora.

La tercerización se utiliza para mejorar la eficiencia de la empresa en el entendido de que la empresa especializada puede hacer mucho mejor y a menor costo las actividades transferidas. Sin embargo, la empresa que transfiere sus actividades debe mantener un permanente control y evaluación de las actividades transferidas para implementar, eventualmente, las correcciones necesarias y, de ser el caso, reasumir dichas actividades si no se cumplen las metas que motivaron la decisión.

En el sector público, la tercerización se utiliza para transferir actividades complementarias como el servicio de vigilancia o limpieza, aunque algunas veces una actividad es asumida íntegramente por la empresa privada, como en el servicio de limpieza pública de la Municipalidad de Lima. Sin embargo, el Estado sigue siendo el obligado frente a los ciudadanos, por la prestación del servicio público transferido.

En el caso de la ONP, ésta ha transferido las etapas del proceso de otorgamiento de derechos pensionarios a diferentes empresas y consorcios. Entre las principales actividades tercerizadas se pueden enumerar la de Orientación al Público y Recepción de Expedientes, la de Calificación de Expedientes Pensionarios y la de Verificación de Planillas de Aportes.

En Iberoamérica no existen otros ejemplos similares en los que se haya tercerizado el total de las etapas de otorgamiento de derechos pensionarios. Normalmente, los servidores y funcionarios públicos de carrera asumen las actividades del proceso de otorgamiento de derechos pensionarios.

Tras analizar las Bases de la contratación de los procesos por los que se tercerizaron las actividades de la ONP, la información proporcionada por dicha institución y las encuestas realizadas al personal de la empresa proveedora del servicio de orientación al público, se encontraron problemas en la planificación y diseño de la tercerización que afectan a la gestión de la ONP. Estos problemas son los siguientes:



Defensoría del Pueblo

- La contratación de proveedores diferentes para cada etapa del proceso genera problemas de comunicación interna en un proceso que se supone integrado.
- Los proveedores compiten por precio y no por mejores estándares de calidad para adjudicarse el servicio.
- No se requiere ser egresado universitario para ser contratado como orientador o precalificador en el servicio de orientación al público.
- No se condiciona el pago de la facturación del servicio al cumplimiento de las metas acordadas, resultando, además que el sistema de penalidades establecido no ha asegurado el cumplimiento de las metas contractuales.
- Se sobreestima la capacidad de entrega de productos o "entregables" de los contratistas.
- No se encuentra estandarizada la duración de la capacitación inicial del personal, que es dictada por la propia empresa que brinda el servicio de orientación al público y no por la ONP.
- El 31% del personal entrevistado señaló que el sistema informático no brinda al usuario información clara respecto al estado de su proceso.
- El cambio de proveedor genera problemas en la prestación de los servicios, tales como el incremento de solicitudes cuya calificación está pendiente. Por ejemplo, el pico estadístico en las quejas tramitadas durante el 2001 por la Defensoría del Pueblo se debió al cambio del proveedor del servicio de calificación, tal como se señala en el Informe presentado al Congreso en dicho año.



En lo referente al control y evaluación que debe ejecutar la ONP sobre los servicios tercerizados, se han identificado los siguientes problemas:

- El control de calidad del servicio de verificación de las planillas de aportes lo realiza un tercero, no la ONP.
- Se encarga al propio proveedor del servicio de calificaciones el desarrollo del software para el control de gestión de las calificaciones. Esto podría generar problemas con la veracidad de la información proporcionada a la ONP por el proveedor.
- Existe un deficiente servicio de inspección a las oficinas descentralizadas de atención al público, puesto que no se realiza por lo menos una visita al año a todas las oficinas. Incluso, de la información proporcionada se desprende que algunas oficinas no han recibido visitas desde que entró en vigencia el contrato con el proveedor del servicio, tales como las oficinas de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cañete, Cusco, Huancavelica, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.
- Las penalidades cobradas no corresponden a la complejidad de los errores encontrados.

Las consecuencias de las deficiencias en el diseño y el incumplimiento de la obligación de control y evaluación que debe ejercer la ONP sobre las actividades transferidas son las siguientes:

- Los resultados de las evaluaciones al personal de la empresa encargada de la atención al público son deficitarios. Por ejemplo, en la evaluación de diciembre del 2004 sobre el proceso de otorgamiento de pensiones, el 89% del personal salió desaprobado. Dos años después, en una evaluación sobre el mismo tema, el 33% del personal fue desaprobado, pero el promedio nacional por oficinas fue de 11.7. Se trata de un promedio bajo, que pone en duda la confiabilidad de la información que se está proporcionando a los usuarios de la ONP.
- El 44% del personal de dicho servicio, evaluado en abril del 2005, no interpretaba correctamente el estado del proceso y, en consecuencia, no podía ofrecer una orientación correcta al usuario.



Defensoría del Pueblo

- El contratista de atención al público atiende un número de solicitudes menor de las que se estimaba recibiría, pero atiende a un número mayor de personas de las que se estimaba que acudirían en busca de orientación, al momento del diseño de las Bases.
- El 43% del personal entrevistado de la empresa encargada del servicio de orientación al público está constituido por estudiantes. En total se entrevistó a 81 personas.
- El 72% del personal entrevistado no tenía conocimiento previo de la normativa previsional.
- El 12% del personal entrevistado consideró que la capacitación no cumplió los objetivos trazados.
- El 79% del personal entrevistado no conoce las tres etapas del Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios (conoce una, o dos, pero no las tres básicas).
- El 27,16% del personal entrevistado no conoce el plan de mejora continua que debe ser elaborado por el proveedor del servicio.
- Entre agosto del 2006 y julio del 2007, el proveedor del servicio de verificación de planillas de aportes entregó 6,721 planillas verificadas, menos de las que recibió para verificación.
- El proveedor del servicio de calificación calificó 288,627 expedientes en 32 meses; la meta estimada durante 36 meses -según las Bases- ascendía a 488,627 expedientes. Esto explicaría los 96,297 expedientes que están pendientes de trámite, según información proporcionada por la propia ONP.
- Según las Bases, al momento de seleccionarse a la empresa proveedora del servicio de calificación, la ONP tenía un stock de 67,412 expedientes cuya calificación estaba pendiente.
- El embalse en la tramitación de los expedientes y la demora en el cumplimiento de metas genera incentivos para que las empresas proveedoras atiendan principalmente a los expedientes de baja complejidad.



Experiencias exitosas implementadas en otros sistemas previsionales.-

La experiencia de países como Argentina y Uruguay ha enseñado que sí es posible implementar un sistema de historias laborales de acceso vía Internet. Este sistema garantiza rapidez en la tramitación de los expedientes pensionarios. Asimismo, la creación de un ente rector para los organismos encargados de las prestaciones de la seguridad social contribuye a la optimización del servicio.

De la experiencia uruguaya es necesario rescatar los modelos de debate nacional previo a la introducción de cambios en la seguridad social, los mecanismos de difusión de derechos a la seguridad social, así como la implementación, en el Banco de Previsión Social, de un Directorio con participación de representantes de los jubilados, trabajadores activos y empleadores, que cuentan con facultades ejecutivas y que son elegidos mediante voto universal.

De la experiencia argentina se debe considerar la utilización de las Cartas Compromiso con el Ciudadano, en las que las entidades explicitan sus metas de gestión con relación a los usuarios.



Defensoría del Pueblo

III. RECOMENDACIONES CUMPLIDAS Y PARCIALMENTE CUMPLIDAS

a) Con relación a la inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes pensionarios, se recomendó:

- **IMPLEMENTAR** en el menor plazo y al menor costo posible el proyecto *Registro Individual de Afiliados (RIA)* que permita a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones el acceso a sus historias laborales vía la página web de la ONP, priorizando la construcción de las historias laborales de aquellos que se encuentran próximos a la edad de jubilación.

Como es de conocimiento público, la ONP tiene en diferentes archivos físicos millones de documentos y planillas en los que constan los aportes pensionarios de los trabajadores. Los empleados del servicio de verificación de aportes pensionarios buscan entre los millones de documentos archivados los aportes pensionarios que los trabajadores alegan les fueron retenidos.

Desde julio de 1999, momento en el cual la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) asumió el encargo de recaudar los aportes pensionarios para la ONP, la información sobre trabajadores en planilla, monto de las remuneraciones, aportes previsionales descontados y aportes previsionales efectivamente pagados por el empleador, se encuentra en soporte informático.

Correspondía hacer, entonces, el diseño del soporte informático para almacenar la información que administra la SUNAT y la digitalización de la información que en físico se encontraba en los archivos de la ONP.

Al respecto, y tal como se señalara en el desarrollo del Informe Defensorial N° 135, la ONP tenía en proyecto implementar el RIA a un costo aproximado de 50 millones de dólares, conforme fuera anunciado por sus funcionarios a la prensa y a la Comisión de Seguridad Social del Congreso.

Hasta antes de la publicación del Informe Defensorial N° 135 en julio del 2008, la única acción visible de la ONP para la implementación del RIA era la inclusión de la contratación de una consultoría para la creación del RIA por 10 millones de nuevos soles. El referido proceso fue incluido en el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la ONP para el 2008 (Concurso Público N° 7), pero nunca salió a concurso.

Luego de la presentación del Informe, mediante Oficio N° 197-2008-JEFATURA/ONP, del 17 de octubre de 2008, se nos informó que la ONP estaba avanzando con las etapas preliminares del proyecto, habiendo concluido a dicha fecha con la carga de datos de la base de la SUNAT (información del período comprendido entre el mes de julio de 1999 y el mes de julio del 2008).

Por otra parte en el Plan Anual de Adquisiciones de la ONP para el año 2009 se dispuso de un presupuesto de 20 millones de soles para la contratación del servicio de captura masiva (digitalización) de la información que se encuentra archivada en el ORCINEA y otros archivos administrados por la ONP. Sin embargo, hasta julio del 2009, no se habían publicado las bases de contratación. Por todo ello, se colige que la implementación del RIA es aún un proyecto inconcluso.





Defensoría del Pueblo

- **GARANTIZAR la conservación de los documentos que mantienen en sus archivos y que fueron transferidos por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) en malas condiciones.**

Mediante convocatoria a Concurso Público CP-24-2008-ONP, la ONP sometió a concurso la contratación del servicio de acondicionamiento y habilitación del archivo ORCINEA. El objetivo del servicio requerido era el acondicionamiento y habilitación del inmueble Playa 12 de agosto, el cual funcionaría como la nueva oficina del Archivo ORCINEA-ONP, plataforma de atención al público y como archivo de los archivos institucionales de la ONP. Este local de cinco pisos y un sótano se encuentra ubicado en el Jr. Callao N° 327 – Cercado de Lima.

El 30 de enero de 2009 se otorgó la buena pro de los Items 1 (habilitación y acondicionamiento) y 2 (sistema de climatización) del proceso. Sin embargo, en dos ocasiones se ha declarado desierto el proceso para contratar el ítem 3 (suministro e instalación de anaquelaría móvil), la última de ellas el 27 de abril del 2009.

- **PRIORIZAR la atención, mientras se implementa el RIA, a aquellos afiliados al SNP que están próximos a la edad de jubilación, a quienes se deberá notificar -con una anticipación mayor a un año- para que coordinen con la ONP la revisión y reconstrucción de los años de aporte necesarios para obtener una pensión.**



Mediante Oficio N° 197-2008-JEFATURA/ONP, del 17 de octubre de 2008, la ONP informó haber actualizado el denominado Procedimiento de Trámite Anticipado de Jubilación al amparo de la Ley N° 27562, el cual permite presentar la solicitud de pensión de jubilación hasta un año antes de cumplir los requisitos (edad y aportes) para acceder a la mencionada prestación.

El comentado procedimiento tiene por objetivo verificar los aportes declarados por el recurrente y ser puestos en su conocimiento para la revisión y búsqueda de información adicional, permitiendo de esta manera una atención oportuna al momento de calificar su solicitud de jubilación al cumplir los requisitos, reduciendo sustancialmente los plazos de calificación de la misma.

Al respecto, el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la ONP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 141-2006-EF tiene registrado el trámite anticipado de jubilación. Asimismo se ha aprobado la Directiva N° 001-2009-DPR-ONP "Trámite Anticipado de Jubilación del Sistema Nacional de Pensiones, del 14 de enero del 2009.

No obstante ello, es imprescindible difundir y publicitar el procedimiento de trámite anticipado toda vez que la experiencia ha demostrado que son muy pocos los afiliados que lo inician básicamente por desconocimiento de los beneficios que dicho procedimiento ofrece³.

³ El antecedente legislativo de dicha disposición se encuentra en la redacción original del artículo 39° del Decreto Ley N° 19990, del 24 de abril de 1973, que permitía que los afiliados iniciaran el trámite de su pensión antes de que se produjera el cese del 2001. Sin embargo, dicho procedimiento de trámite anticipado de jubilación no fue muy utilizado por los pensionistas conforme informó al Congreso la entonces Jefa de la ONP, Alda Amézaga, en sesión del 7 de octubre del mismo año.



Defensoría del Pueblo

- **PERMITIR** a los afiliados el acceso al registro de los aportes declarados y pagados por los empleadores con el que cuenta la SUNAT como recaudador de los aportes previsionales para la ONP. El acceso se puede verificar vía la página Web de la ONP y mediante notificación con periodicidad semestral o anual. De esta forma, los afiliados podrán hacer las observaciones que correspondan.

Con Oficio N° 197-2008-JEFATURA/ONP, la ONP informó que a partir de noviembre del 2008 quedaría habilitado en el portal ONP Virtual de la web de la ONP, la consulta de los aportes previsionales efectuados por los administrados. También se proporcionó copia del reporte trimestral que se había preparado para entregar en físico a los afiliados, a semejanza de los reportes que entregan las AFP a sus afiliados. No obstante dicho anuncio e información, hasta la fecha no hay acceso a la referida información vía la página web ni se proporciona al usuario el reporte trimestral.

- **NOTIFICAR** mediante su página Web y mediante publicación en el Diario Oficial El Peruano, el listado de cada uno de sus afiliados que no se encuentran inscritos en el ORCINEA y demás registros que administra la ONP, y que requieran de dicha inscripción para obtener una pensión en el futuro.



Tal como se señalara en el Informe Defensorial N° 135, mediante Decreto Supremo N° 063-2007-EF (Reglamento de la Ley 28991, Ley de la Libre Desafiliación) se modificó el artículo 54° del Reglamento del Decreto Ley N° 19990⁴, disponiéndose que las aportaciones anteriores al mes de julio de 1999 se acreditaran con los libros de planillas y, en caso de no contar con dicho documento, se considera supletoriamente la inscripción del asegurado en ORCINEA (Oficina de Registro de Cuentas Individuales Nacional de Empleadores y Asegurados), el cual contiene a su vez el Sistema de Cuenta Individual de Empleadores y Asegurados (SCIEA), entre otros archivos a cargo de la ONP.

La exigencia de estar registrado en el ORCINEA dificultaba la acreditación de los aportes pensionarios porque sujetaba dicha acreditación a un proceso de inscripción que no dependía del trabajador sino de su empleador; viéndose afectado el primero por la negligencia del segundo.

Por esta razón, mediante Resolución Jefatural N° 163-2008-JEFATURA/ONP del 14.08.08, se ha establecido que se pueden considerar las pruebas supletorias por periodos anteriores a julio de 1999 a que se refiere el Decreto Supremo N° 063-2007-EF, aunque no conste la inscripción del afiliado en ORCINEA u otro registro que mantenga la ONP.

Producto de esta medida y de la flexibilización en las labores de verificación de planillas, se ha incrementado el número de pensiones reconocidas de 1,588 en septiembre a 2,126 en octubre del 2008, conforme se ha informado en el Oficio N° 197-2008-JEFATURA/ONP.

⁴ Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 011-74-TR.



Defensoría del Pueblo

b) Con relación al traslado de la carga de la prueba de los años de aportación a los afiliados, se recomendó:

- **MODIFICAR el artículo 70° del Decreto Ley N° 19990, volviendo a la redacción original, de modo que no se exija el pago efectivo de los aportes para el reconocimiento de los años de aportación. Esta medida se debe adoptar mientras no se establezcan mecanismos**

Con la publicación de la Ley N° 28991, Ley de Libre Desafiliación, el 27 de marzo del 2007, se modificó el artículo 70° del Decreto Ley 19990, condicionando el reconocimiento de la pensión a la verificación del pago efectivo del aporte por parte del empleador. Esta medida perjudicó a miles de afiliados que se encontraban tramitando su jubilación, al descubrir que sus ex empleadores, a pesar de haberles retenido periódicamente sus aportaciones, no habían cumplido con hacer los pagos respectivos.

Asimismo, la modificación del artículo 70° del Decreto Ley N° 19990 viene afectando también el proceso de libre desafiliación informada porque el criterio del pago efectivo también está contenido en el Reglamento Operativo del referido proceso de desafiliación.



En el Informe Defensorial N° 135, la Defensoría del Pueblo recomendó que el artículo 70° del Decreto Ley 19990 vuelva a su redacción original. De esta forma, al efectuarse el reconocimiento de los años de aportes por parte del empleador, no sería necesario verificar el pago efectivo de los mismos, puesto que ello constituye un problema de carácter tributario - laboral entre el ente recaudador de la ONP (SUNAT) y el empleador.

Actualmente, existe en el Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 2642/2008-CR el cual plantea volver a la redacción original del artículo 70° del Decreto Ley N° 19990, conforme a lo recomendado por la Defensoría del Pueblo. A la fecha, el Proyecto de Ley cuenta, desde enero del 2009, con Dictamen Favorable de la Comisión de Seguridad Social del Congreso.

Sin perjuicio de ello, es importante señalar que en septiembre del 2008 el Tribunal Constitucional resolvió reconocer los aportes retenidos, aún cuando el empleador no los haya pagado, tomando para la aplicación de dicho criterio el Informe Defensorial N° 135 (Expediente N° 04762-2007-AA/TC).

c) Con relación a la escasa motivación de las resoluciones administrativas, se recomendó:

- **IMPLEMENTAR una segunda instancia administrativa que resuelva por sí misma los recursos de apelación planteados, para que no dependa esta decisión del proveedor del servicio de calificación de expedientes pensionarios.**

Al ser consultados sobre el avance en la implementación de la presente recomendación, la ONP señaló que mediante Ley N° 28040, publicada el 25 de julio del 2003, se creó el Tribunal Administrativo Previsional al cual corresponde conocer en segunda y última instancia las recomendaciones que versen sobre derecho pensionario, pero hasta la fecha sigue pendiente su implementación.

No obstante la precisión formulada por la ONP, la recomendación defensorial apuntaba a que no fuera la misma empresa de servicios tercerizados la que tuviera a cargo la elaboración de los proyectos de resoluciones de primera y segunda instancia administrativa.



Defensoría del Pueblo

Sin embargo, y pese a la recomendación formulada, el 16 de marzo del 2009 se otorgó la buena pro del Concurso Público N° 0018-2008-ONP para la tercerización del servicio de calificación de expedientes pensionarios⁵. En dichas bases se indicó que la empresa ganadora de la buena pro entregaría como productos del servicio las resoluciones de otorgamiento, resoluciones de apelación, resoluciones de reconsideración, entre otros productos, lo que significa que se mantiene en manos de la empresa proveedora del servicio de calificación la elaboración de los proyectos de resoluciones de primera y segunda instancia, hecho que no garantiza una nueva mirada en el análisis de los recursos de reconsideración y apelación presentados contra resoluciones de primera instancia de la ONP.

No obstante, cabe precisar que se ha modificado en el Sistema de Registro de Proyectos de Resolución, aquellas Resoluciones Denegatorias de Pensión de Primer Trámite, ampliándose los fundamentos de las mismas, a fin que el asegurado pueda obtener una información más completa de los motivos de la denegatoria de sus derechos pensionarios y así puedan tener la información suficiente que les permita presentar las pruebas necesarias para la acreditación de los aportes pensionarios y/o impugnar con mejores fundamentos las referidas resoluciones denegatorias de pensión.

Asimismo, se ha precisado en los modelos de resolución de primer trámite, la norma legal pertinente que sustenta la denegatoria de pensión, para que el recurrente pueda tener conocimiento de los requisitos que se deben cumplir para acceder a una prestación en el Sistema Nacional de Pensiones, así como los fundamentos jurídicos que deniegan el otorgamiento de su solicitud. Los mencionados cambios se pueden apreciar en resoluciones emitidas a partir de la segunda quincena del mes de septiembre del presente año.

Lo descrito en los párrafos finales, por lógico que parezca, no estaba siendo cumplido por la ONP antes de la publicación del Informe Defensorial N° 135, siendo la regla la entrega de notificaciones de primer trámite denegando pensiones que no contenían los fundamentos ni el sustento legal respectivo, limitándose a señalar que "no se han acreditado fehacientemente los años de aporte necesarios para obtener una pensión", sin explicar si ello se debía a la inexistencia de la planillas de pago que acrediten los aportes, al hecho que éstas estuvieran en manos de terceros no autorizados o de que en las mismas no apareciera el nombre del solicitante de la pensión, por citar sólo algunas de las razones que la ONP podría esgrimir para denegar una pensión.

- ***APLICAR en la vía administrativa los criterios emitidos por el Tribunal Constitucional con calidad de observancia obligatoria en materia previsional.***

Según lo detallado en el informe, al 31 de marzo del 2008 la ONP tenía en trámite 104,088 procesos judiciales en contra y 96,297 expedientes administrativos pendientes de calificar, muchos de ellos derivados de la inaplicación en vía administrativa de los criterios vinculantes establecidos en sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional.

La tramitación de dichos procesos judiciales representaron para la ONP S/. 131'613,536 en honorarios de estudios de abogados.

⁵ Convocado el 31 de diciembre del 2008.



Defensoría del Pueblo

En reacción oportuna respecto de lo denunciado en el Informe y por la importante cobertura en prensa del mismo, en el discurso presidencial del 28 de julio del 2008, el Presidente Alan García anunció lo siguiente:

"Quiero anunciar que he instruido a la ONP, al Sistema Nacional de Pensiones, que tome las medidas necesarias para que en 100 días estudie una solución que permita desistirse en los procedimientos e interpretar a favor de los pensionistas en litigio judicial en los casos en que resulte evidente su derecho, pero cuidando que no se beneficien los malos abogados, los tramitadores y los falsificadores que abundan y defraudan al Sistema Nacional de Pensiones.

Así, la ONP podrá pagar los devengados de la mayoría de viejos y trabajadores jubilados sin incurrir en malversación o poner en peligro los fondos de la ONP que pertenecen a todos los pensionistas. Es un acto de justicia social y desde aquí reclamo a todos su colaboración para llevar tranquilidad y alegría a los hogares de tantos viejos."



Con Decreto Supremo N° 150-2008-EF, del 9 de diciembre del 2008, se autorizó a la ONP a efectuar la revisión de oficio de los expedientes referidos a la aplicación de la Ley N° 23908, que establece disposiciones relativas al monto mínimo de las pensiones de invalidez, jubilación, viudez, de orfandad y ascendientes a cargo del Sistema Nacional de Pensiones a fin que se siga el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 5189-2005-PA/TC.

En aplicación de esta normativa, el Gobierno identificó un universo potencial de 95,130 pensionistas beneficiarios de la Ley N° 23908, de los cuales 28,224 tenían proceso judicial en trámite y otros 66,906 venían tramitando sus expedientes en sede administrativa, lo que representaría el pago de devengados por 985 millones de soles aproximadamente.

A) 3 de abril del 2009, se habían emitido 5,419 resoluciones en aplicación del Decreto Supremo N° 150-2008-EF (2,795 expedientes de la vía administrativa y 1,748 del Poder Judicial). Ello ha implicado el reconocimiento de S/32'599,428 por devengados e intereses, pagaderos en una sola armada en virtud de lo establecido posteriormente por el Decreto Supremo N° 077-2009-EF.

Dicho proceso de revisión ha continuado y, actualmente, habrían revisado más de 10,000 expedientes, entre procesos judiciales y procedimientos administrativos, lo que ha representado el pago de más de S/. 63 millones en devengados.

Asimismo, es importante señalar que la ONP ha decidido aplicar en sede administrativa otros criterios recogidos por el Tribunal Constitucional y por la Corte Suprema en las sentencias de los siguientes procesos⁸:

⁸ Entrevista al Dr. Gerardo Volarde, Gerente de Asesoría Jurídica de la ONP, en el Diario Oficial El Peruano, 9 de junio del 2009.



Defensoría del Pueblo

- Expediente N° 10063-2006-PA/TC⁷ referido a la no aplicación del plazo de prescripción de 3 años para demandar las prestaciones debidas en el Régimen del Decreto Ley N° 18846, contenido en el artículo 13° del referido Decreto Ley que regula el Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- Expediente N° 4762-2007-PA/TC sobre acreditación de aportes⁸.
- Expedientes N° 1128-2005 La Libertad⁹ y N° 1474-2005 del Santa; y Expediente N° 5430-2006-AA/TC¹⁰ sobre la aplicación de intereses legales en materia previsional desde la afectación al derecho a la pensión.
- Expediente N° 02513-2007-AA/TC. Establece criterios para la aplicación del Decreto Ley N° 18846, según lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 003-98-SA¹¹.

⁷ "63. Finalmente, el cuarto y último criterio vinculante desarrollado por este Tribunal es el contenido en la STC 0141-2005-PA, en el que se deja de lado el criterio de los presupuestos locales para la aplicación del plazo de prescripción por considerarse contrario al contenido esencial del derecho a la pensión. Así, se señaló que:

(...) la aplicación de los presupuestos contenidos en el artículo 13 del Decreto Ley 18846 podría conllevar, de darse el caso, una restricción irrazonable en el acceso a una pensión vitalicia por incapacidad laboral que no se condice con el contenido esencial del derecho a la pensión que este Tribunal ha delimitado, inicialmente, en la STC 0060-2004-AI, 0051-2004-AI, 0004-2005-AI, 0007-2005-AI y 0009-2005-AI (acumulados) y luego en la STC 1417-2005-PA.

Asimismo, en la sentencia referida el Tribunal consideró que el artículo 13.º del Decreto Ley 18846 era contrario a los artículos 1.º y 12.º de la Constitución Política de 1979 y al artículo 9.º del PIDESC. En este sentido, se precisó que:

(...) las disposiciones que limitan el acceso progresivo a las prestaciones de seguridad social, tal como era el caso de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 18846, debieron entenderse inaplicables por incompatibilidad con la norma constitucional.

En consecuencia, (...) a partir de la vigencia de la Constitución de 1979, la Administración no deberá rechazar el otorgamiento de la pensión vitalicia por incapacidad laboral (antes renta vitalicia), amparándose en el vencimiento de plazos de prescripción.

⁸ "26. De este modo, cuando en los procesos de amparo la dilucidación de la controversia conlleve el reconocimiento de periodos de aportaciones, que no han sido considerados por la ONP, para que la demanda sea estimada los jueces y las partes deben tener en cuenta las siguientes reglas:

- a. El demandante con la finalidad de generar suficiente convicción en el juez de la razonabilidad de su petitorio puede adjuntar a su demanda como instrumento de prueba, los siguientes documentos: certificado de trabajo, las boletas de pago de remuneraciones, los libros de planillas de remuneraciones, la liquidación de tiempo de servicios o de beneficios sociales, las constancias de aportaciones de ORCINEA, del IPSS o de EsSalud, entre otros documentos. Dichos instrumentos pueden ser presentados en original, copia legalizada o fedateada, mas no en copia simple. El Juez, de oficio o a pedido del demandante, podrá solicitar el expediente administrativo a la ONP o copia fedateada de él, bajo responsabilidad.

b. (...)"

⁹ Fundamento 10 "(...) es responsabilidad del Estado no solo cumplir con el pago de las pensiones dejadas de abonar sino también reparar tal afectación".

¹⁰ En la STC 5430-2006-AA/TC el TC ha establecido que los intereses deben ser pagados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.

¹¹ "Por ello, ha de establecerse como nuevo precedente vinculante que: La percepción del subsidio de incapacidad temporal otorgado por EsSalud, no será exigible como condición previa al otorgamiento de la pensión de invalidez del SCTR, cuando el vínculo laboral del asegurado haya concluido, se determine que padece de una enfermedad profesional irreversible, y que esta, ha tenido su origen en la actividad de riesgo que desarrollaba. En el caso de accidentes de trabajo, se aplicará la misma regla cuando las secuelas del accidente producido durante la relación laboral, se presenten luego del cese".



Defensoría del Pueblo

d) Con relación a la utilización de procesos complejos para el otorgamiento de pensiones, se recomendó:

- **IMPLEMENTAR** en el menor tiempo posible el acceso en línea a información sobre el estado del proceso o trámite, conforme se encuentra anunciado en su página Web.

Esta recomendación ha sido parcialmente implementada en vista de que se ha creado un acceso virtual al estado del expediente administrativo vía ONP Virtual, sin embargo la información se proporciona en el marco del proceso de 11 etapas que fuera criticado en el Informe Defensorial y cuya simplificación y reducción fuera anunciado por la propia ONP.

e) Con relación a la ausencia de una supervisión eficiente que garantice una gestión adecuada en las etapas del proceso de otorgamiento de pensiones que se encuentran tercerizadas, se recomendó:

- **PROPORCIONAR** una capacitación inicial estándar al personal de las empresas contratadas, así como capacitaciones periódicas a cargo de la propia ONP, que garanticen un adecuado desempeño del personal.

En el Informe Defensorial se detallaron deficiencias en la preparación y capacitación del personal del servicio de Orientación al Cliente y Recepción de Expedientes Pensionarios (OyR), personal que al ser entrevistado no pudo dar respuestas uniformes sobre el tiempo de duración de la capacitación inicial recibida ni sobre la frecuencia con que se realizan las capacitaciones periódicas.

Al respecto, la ONP informó mediante Oficio N° 197-2008-JEFATURA/ONP que la Subdirección de Oficinas Departamentales elaboró el Manual de Inducción del Personal de OyR; el cual fue remitido mediante carta¹² a la empresa proveedora del servicio de OyR para que sea incorporado en el proceso de capacitación del nuevo personal contratado en las plataformas de atención al público a nivel nacional.

Respecto de las capacitaciones periódicas, éstas se han seguido brindando y versan sobre los siguientes temas:

- a) Curso de atención de solicitudes simples (2 horas). Realizado el 11 y 12 de agosto del 2008.
- b) Curso de manejo del módulo de orientación y emisión de reportes (2 horas). Realizado el 3 de septiembre del 2008.
- c) Curso de atención de solicitudes y consultas sobre alimentistas (2 horas). Realizado el 3 de octubre del 2008.
- d) Curso de representatividad de administrados (2 horas). Realizado el 5 de noviembre del 2008.
- e) Curso de precalificación de solicitudes (2 horas). Realizado el 12 de noviembre del 2008.

¹² Carta N° 409-2008-DSO,SD/ONP del 22 de septiembre del 2008





Defensoría del Pueblo

IV. RECOMENDACIONES NO IMPLEMENTADAS.

Entre las principales recomendaciones no implementadas están las referidas a la tercerización de los servicios, es decir, las derivadas de la entrega de las etapas del proceso de otorgamiento de derechos pensionarios a empresas tercerizadoras de servicios. Tal como se señala en el Informe, los principales servicios tercerizados son los de:

- a) Orientación al cliente y recepción de expedientes.
- b) Verificación de aportes pensionarios
- c) Calificación de expedientes pensionarios.

Del seguimiento al proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 135, se advierte que la principal razón por la que las recomendaciones referidas al proceso de tercerización no fueron implementadas, es que las Bases de Contratación de los servicios estaban siendo elaboradas al momento de la difusión del Informe Defensorial en julio del 2008.

Conforme a la información contenida en las Bases de Contratación de los referidos servicios, la prepublicación de las mismas se produjo en las siguientes fechas:

- a) Contratación del servicio de Orientación al cliente y recepción de expedientes (OyR): 13 de agosto del 2008.
- b) Contratación del servicio de Verificación de aportes pensionarios: 15 de octubre del 2008.
- c) Contratación del servicio de Calificación de expedientes pensionarios: 9 de octubre del 2008.

Ahora bien, entendiendo que las recomendaciones referidas al proceso de tercerización se mantienen pendientes de implementar, resulta oportuno formular las siguientes observaciones respecto al diseño de las Bases de Contratación de los referidos servicios:

Así, conforme se detalló en el Informe Defensorial, a marzo del 2008 existían más de 96,000 expedientes administrativos pendientes de calificar, es decir, en stock. Sin embargo, el actual proveedor del servicio ganador del concurso (buena pro del 16 de marzo del 2009) está recibiendo un stock mayor que actualmente asciende a 101,663 expedientes pendientes de calificar, lo que significa que el problema se agrava mes a mes.

En efecto, conforme puede verse del siguiente cuadro, el stock de expedientes consignado en las Bases de Contratación, asciende a 101,663.

GRUPO	CATEGORIA	D.L. 19990	D.L. 18846	TOTAL
NO PENSIONISTA	PENSIÓN	8,575	2,072	10,647
	PENSIÓN PROVISIONAL	2,593		2,593
	RECURSOS	22,510	1,991	24,501
	OTROS	8,053	1,630	9,683
TOTAL NO PENSIONISTA		41,731	5,693	47,424
PENSIONISTA	PENSIÓN	1,815	258	2,073
	RECURSOS	15,355	359	15,714
	OTROS	34,975	1,477	36,452
TOTAL PENSIONISTA		52,145	2,094	54,239
TOTAL STOCK		93,876	7,787	101,663



Defensoría del Pueblo

Por otra parte, respecto al servicio de verificación de aportes pensionarios se debe resaltar que éste fue concursado con buena pro otorgada el 20 de enero del 2009 y adjudicado por S/. 41'536,704 por 24 meses, sin embargo, en el contrato anterior, el servicio fue adjudicado por 20'471,497.20 por el mismo período. Cabe precisar que el número mensual de plantillas entregadas pasó de las 8,365 a 15,146 (máximo), con un escenario de demanda normal de 12,496 plantillas entregadas.

De ello se colegiría que a mayor costo mayor eficiencia en la prestación del servicio, sin embargo se puede apreciar que a diferencia del contrato anterior, en el que se otorgaba un plazo máximo de 45 días calendario para la entrega de plantillas verificadas, ahora se les está otorgando un plazo de 60 días calendario para la misma labor.

Finalmente, existe un grupo de recomendaciones que no han sido implementadas ni totalmente ni parcialmente, y en las cuales no ha existido ningún impedimento ni problema de fechas para su cumplimiento.

1. **CELEBRAR** convenios con las administraciones previsionales de países que cuenten con sistemas de historia laboral en funcionamiento, con el propósito de aprender de sus fortalezas y debilidades para, de esta manera, facilitar su pronta implementación en el país.
2. **REQUERIR** a las entidades del Estado, empresas en funcionamiento, empresas liquidadoras y particulares, la información sobre planillas y aportes laborales que mantengan en custodia para facilitar la implementación del RIA, para cuyo efecto será necesario definir mecanismos legales coercitivos para la consecución de dicho propósito.
3. **DIFUNDIR** la competencia de la Dirección de Servicios Operativos para la atención de reclamos y quejas presentadas contra la ONP, conforme a lo establecido en el ROF de la entidad.
4. **ELABORAR** una cartilla informativa que contenga un manual de procedimientos que explique los trámites necesarios para la atención de reclamos y quejas, los canales de recepción y los tiempos de respuesta máximos con los que cuenta la entidad para absolverlos.
5. **CELEBRAR** convenios con el Ministerio de Salud para ampliar el número de Comisiones Médicas encargadas de otorgar los certificados de invalidez.
6. **PUBLICITAR** vía la página Web de la entidad las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa, así como los criterios de observancia obligatoria.
7. **REDEFINIR** los procesos que se deben seguir para la obtención de los diferentes derechos pensionarios, eliminando etapas que constituyen actividades internas de la entidad, como las de control de calidad y precalificación. Asimismo, es necesario establecer procedimientos específicos para cada tipo de trámite que se realice.
8. **IMPLEMENTAR** un plan de emergencia para el stock de expedientes pendientes de calificar.





Defensoría del Pueblo

RECOMENDAR al Congreso de la República:

INCORPORAR a los diferentes actores sociales en los debates sobre las modificaciones a las prestaciones de la Seguridad Social.

DISCUTIR Y APROBAR una ley que regule el uso de la tercerización en la administración pública, estableciendo mecanismos diferenciados de contratación que privilegien la propuesta técnica sobre la económica.

RECOMENDAR a la Presidencia del Consejo de Ministros:

EVALUAR la creación de un Consejo Nacional de la Seguridad Social que se encargue de definir las políticas nacionales en la materia, y de la coordinación entre los diferentes entes encargados de las prestaciones de la Seguridad Social.

RECOMENDAR al Ministerio de Economía y Finanzas:

EVALUAR la modificación de las normas reglamentarias para la acreditación de aportes previsionales que permitan a quienes cuentan con los años de aportación necesarios acceder a una pensión mediante mecanismos probatorios idóneos y razonables.

Lima, 12 de agosto de 2009

SUSANA SILVA HASEMBANK
Asesora a la Defensora del Pueblo
para la Administración Estatal