

**PERÚ****Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo**

*"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"*

## **INFORME N° 0098-2021-MTPE/2/14.1**

**PARA** : **JUAN CARLOS GUTIÉRREZ AZABACHE**  
Director General de Trabajo

**ASUNTO** : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 6480/2020-CR.

**REFERENCIA** : a) Oficio N° 1467-2020-2021-CTSS/CR  
b) Oficio N° 1466-2020-2021-CTSS/CR

**FECHA** : 03 de junio de 2021

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de saludarlo cordialmente con relación a la solicitud de opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 6480/2020-CR, que propone modificar el segundo y tercer párrafo del artículo 21 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR (en adelante, TUO de la LPCL).

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el documento de la referencia a), de fecha 25 de febrero de 2021, la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión de su sector, respecto al Proyecto de Ley N° 6480/2020-CR, que propone modificar el segundo y tercer párrafo del artículo 21 del TUO de la LPCL (en adelante, el Proyecto de Ley). Dicho Oficio fue remitido a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con fecha 19 de marzo de 2021.
2. Por otro lado, la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicitó opinión técnica al Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo, mediante el documento de la referencia b), de fecha 26 de febrero de 2021.
3. Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por la Resolución Ministerial N° 308-2019-TR (en adelante, ROF del MTPE), esta Dirección de Normativa de trabajo tiene la función específica de emitir opinión técnica especializada en materia de trabajo, lo que implica la posibilidad de pronunciarse emitiendo criterios generales sobre materias comprendidas en la legislación laboral, por lo que emite el presente informe.

### **II. BASE LEGAL**

- Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (TUO de la LPCL).



**BICENTENARIO  
PERÚ 2021**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>" e ingresando la siguiente clave: UYBMDAC



- Decreto Ley N° 19990, Aprueban el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- Decreto Supremo N° 354-2020-EF, Aprueban Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones.
- Decreto Supremo N° 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones.
- Decreto Supremo N° 004-98-EF, Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones
- Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

### III. ANÁLISIS

4. El segundo párrafo del artículo 21 del TUO de la LPCL se encuentra referido al cese del trabajador por jubilación cuando el empleador asume la obligación de cubrir la diferencia entre la pensión y el ochenta por ciento de la última remuneración ordinaria percibida por el trabajador. Actualmente, para la aplicación de esta causal, el empleador debe comunicar al trabajador su decisión de cesarlo. El cese se produce cuando la ONP o AFP respectiva reconoce el otorgamiento de la pensión.

El tercer párrafo del artículo 21 del TUO de la LPCL, por su parte, establece que la jubilación es obligatoria y automática en caso el trabajador cumpla setenta (70) años, salvo pacto en contrario.

5. Mediante el **Proyecto de Ley N° 6480/2020-CR** se propone modificar los párrafos mencionados precedentemente, adicionando tanto en el segundo como en el tercer párrafo **la obligación del empleador de iniciar el trámite para el otorgamiento de la pensión de jubilación a favor del trabajador**, señalándose como parte de la Exposición de Motivos que la carga de iniciar el trámite de jubilación es un proceso tedioso, convirtiéndose en un elemento que impide el ejercicio del derecho previsional del trabajador. Asimismo, señala que la información necesaria para el inicio del trámite la tiene el empleador, por lo que el trabajador se ve en la necesidad de solicitarla.
6. En nuestro país el acceso a una pensión garantizada por el artículo 11 de la Constitución Política requiere del cumplimiento de los requisitos previstos en las normas pertinentes del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Pensiones.
7. Así, para acceder a una pensión de jubilación en el **Sistema Nacional de Pensiones** es necesario cumplir como mínimo con sesenta y cinco (65) años de edad y veinte (20) años de aportación, de acuerdo al artículo 9 de la Ley N° 26504 y al artículo 1 del Decreto Ley N° 25967, respectivamente.
8. La Oficina Normalización Previsional (ONP) es la encargada de reconocer, declarar, calificar, verificar, otorgar, liquidar y pagar derechos pensionarios del Sistema Nacional de Pensiones. Si bien dicha entidad cuenta con información de las declaraciones y pagos al sistema, existen supuestos en los que el empleador no ha cumplido con la declaración o pago, así como diversas situaciones de controversia acerca del cómputo de los años de aportación.





Con relación a los años de aporte, el artículo 70 del Decreto Ley N° 19990 dispone lo siguiente:

“Para los asegurados obligatorios, son períodos de aportaciones los meses, semanas o días que presten o hayan prestado servicios que generen la obligación de abonar las aportaciones a que se refieren los artículos 7 al 13. Son también períodos de aportaciones las licencias con goce de remuneraciones otorgadas por ley o por el empleador, así como los períodos durante los que el asegurado haya estado en goce de subsidio.

Corresponde al empleador cumplir con efectuar la retención y el pago correspondiente por concepto de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de sus trabajadores. Sin embargo, **es suficiente que el trabajador pruebe adecuadamente su período de labores para considerar dicho lapso como período de aportaciones efectivas al SNP**. De la misma forma, las aportaciones retenidas que no hayan sido pagadas al SNP por el empleador son consideradas por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en el cómputo del total de años de aportación, independientemente de las acciones que realice la ONP para el cobro de las mismas, conforme a ley.

Son medios probatorios idóneos y suficientes para demostrar períodos de aportaciones, los certificados de trabajo, las boletas de pago de remuneraciones, la liquidación de tiempo de servicios o de beneficios sociales, las constancias de aportaciones de la Oficina de Registro y Cuenta Individual Nacional de Empleadores Asegurados (ORCINEA), del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) o de EsSalud y cualquier documento público conforme al artículo 235 del Código Procesal Civil.  
(...)”

De ese modo, en caso de que la ONP no cuente con información de aportes que, a consideración del trabajador, sí se realizaron o que debieron realizarse, cabe la posibilidad de que el trabajador presente información para acreditar años de aporte en el Sistema Nacional de Pensiones. A tal efecto, la norma indicada refiere que es suficiente la acreditación del vínculo laboral en determinado periodo de tiempo, a través de medios probatorios idóneos y suficientes; **dichos medios probatorios se encuentran en manos del trabajador (certificados de trabajo, boletas de pago, etc.) y – eventualmente– de cada uno de los empleadores que tuvo a lo largo de los años.**

9. De otro lado, en el **Sistema Privado de Pensiones**, de acuerdo con el artículo 39 del Decreto Ley N° 25897, “(t)ienen derecho a recibir la pensión de jubilación los afiliados cuando cumplan 65 años de edad”. Al respecto, si bien, la norma en mención no hace referencia a un mínimo de periodos de aporte, se requiere de dicha información, para determinar el cálculo del monto de la pensión.

En cuanto a eventuales situaciones de falta de los aportes debidos a este sistema, o situaciones litigiosas para su cobro, el artículo 57 del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-98-EF, establece que en caso exista deuda previsional determinada, la AFP demanda judicialmente su pago, en base “a la historia previsional inmediata de un trabajador, o a la existencia de un documento probatorio cierto, tal como la Declaración sin Pago, copia de la planilla de remuneraciones del empleador, copias de las boletas de pago **presentadas para tal efecto por el trabajador**, u otros que establezca la Superintendencia”; es decir, ante la existencia de una deuda previsional determinada que anule o disminuya el monto de la pensión, con la finalidad de otorgar la pensión solicitada, es posible igualmente presentar información laboral a fin de reconstruir los periodos de aportaciones. En cualquier caso, la AFP tiene la posibilidad de demandar el pago a los empleadores deudores, ya sea en base a la

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: UYBMDAC





historia previsional y/o a los documentos probatorios ciertos que el trabajador puede proporcionar de sus diversos empleadores.

10. En ese sentido, para que un trabajador acceda a una pensión de jubilación tanto en el Sistema Nacional de Pensiones, como el Sistema Privado de Pensiones, no solo se requiere iniciar el trámite de dicho procedimiento, sino que es necesario acreditar periodos de aporte al sistema previsional cuando la entidad correspondiente (ONP o AFP) no cuente con su registro o existan situaciones controvertidas. **La información correspondiente la podrá obtener el trabajador, mas no el último empleador**, en caso el trabajador haya laborado para más de un empleador. Por lo tanto, el Proyecto de Ley requiere de un mayor desarrollo en su contenido y en la exposición de motivos que justifique su pertinencia como medida adecuada y necesaria.
11. Lo indicado es relevante porque **a lo largo de la vida laboral una persona puede prestar servicios a más de un empleador**. En un estudio publicado por GRADE<sup>1</sup>, con base en información de Planilla Electrónica, se determinó que en el año 2015 el número de contratos de trabajo a plazo fijo superó al número de contratos de trabajo a tiempo indeterminado. Además, se observó que la duración promedio del empleo es de 870 días (menos de 30 meses); inclusive, en el caso de los contratos de trabajo a plazo fijo la duración del empleo es de 470 días. Sobre ello, y el contexto de informalidad laboral, dicho estudio concluye lo siguiente:

“La evidencia presentada confirma la dualidad del mercado laboral formal en el Perú. La predominancia de los contratos a plazo fijo, diseminados en empresas y trabajadores con distintas características, va de la mano con otros fenómenos laborales. Este tipo de contratos, como se ha visto, induce una mayor rotación laboral, lo cual se refleja claramente en la menor duración del empleo. Esto es aún más grave vistas las bajas tasas de transición entre contratos temporales e indeterminados, lo que muestra una dinámica de cambios constantes entre empleos temporales, con baja probabilidad de obtener un empleo permanente”<sup>2</sup>.
12. Es por ello que **no se encuentra justificación a la opción del Proyecto de Ley de que sea el último empleador el que inicie el trámite**, dado que es muy probable que éste no cuente con la información de la historia laboral del trabajador.
13. Es preciso señalar que el derecho a pensión tiene una dimensión de derecho subjetivo - tal como ha sido indicado en la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup>- por lo que sería el titular del derecho quien ejerza los poderes, facultades y otros sub-derechos que de aquél se deriven, como por ejemplo, la voluntad de iniciar un trámite en una determinada oportunidad a fin de solicitar una pensión de jubilación.

Es sobre esa base de voluntariedad en el ejercicio de derechos pensionarios que las normas del actual ordenamiento se asientan. Así, pueden verse los artículos 46 y 47 del

<sup>1</sup> JARAMILLO BAANANTE, Miguel y Daniela CAMPOS UGAZ. Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes. Lima: GRADE, 2019 (Documentos de Investigación, 98).

Consulta realizada a través del siguiente enlace: [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADE\\_di98.pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADE_di98.pdf)

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 48.

<sup>3</sup> Véase el fundamento 37 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC, Caso Anicama Hernández.

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: UYBMDAC





PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

*“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”*

Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF, que indican lo siguiente:

“Artículo 46. Activación de prestaciones

46.1 La activación del otorgamiento de prestaciones es la consumación del ejercicio del derecho fundamental a la pensión, luego de que la/el afiliada/o realizara el esfuerzo necesario en el aporte previsional, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Constitución Política del Perú.

46.2 Para que la/el asegurada/o active las prestaciones que otorga el SNP, debe:

1. Presentar una solicitud.
2. Cumplir los requisitos propios de cada prestación, especialmente dos necesarios para el otorgamiento de las pensiones de derecho propio:
  - a. Ocurrencia de una determinada contingencia; y
  - b. Acumulación de aportes.

(...)”

“Artículo 47. Presentación de solicitud

47.1 Para el inicio del trámite de la pensión, la/el afiliada/o que cumple los requisitos para lograr una prestación, presenta una solicitud con las siguientes características:

1. Los trámites deben ser personales, y sólo en caso de que la/el afiliada/o no pudiera hacerlo, debidamente justificado, lo realiza otra persona, a través de un procedimiento célere ante la ONP. En ningún caso se requiere firma de abogado.

2. Los documentos que se adjunten en la solicitud dependen del tipo de prestación.

(...)

4. En caso la solicitud estuviese incompleta, la ONP indica por escrito a la/el asegurada/o los datos o documentos faltantes.

5. El contenido de la solicitud de pensión tiene el carácter de declaración jurada, y en caso de falsedad determina responsabilidad civil y penal de la/del solicitante, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 27585, Ley de Simplificación Administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley N° 19990. Asimismo, se puede imponer una multa conforme al párrafo 34.3 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

(...)”

En el caso del Sistema Privado de Pensiones, el Título VII sobre Prestaciones del Compendio de Normas de Superintendencia Reglamentarias del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, regula en su artículo 45 y siguientes que el afiliado se acercará a la AFP para iniciar el trámite de pensión de jubilación con la documentación necesaria para tal efecto.



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: UYBMDAC



14. Si bien la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley indica que la finalidad de la norma sería asegurar el derecho a contar con una pensión, no se encuentra una justificación suficiente, ni adecuada, para determinar que sea el último empleador quien inicie el trámite de otorgamiento de pensión de jubilación.

Por el contrario, en la aplicación concreta del cambio que busca introducir el Proyecto de Ley se producirían una serie de supuestos que dificultarían su aplicación o harían que devenga en inaplicable esta causal de cese de la relación laboral prevista en el TUO de la LPCL, como se muestra a continuación:

- Asumiendo que la solicitud de inicio de trámite para otorgamiento de pensión debe contar con la información completa, sería necesario que el trabajador facilite al empleador la información correspondiente a los años de aportación y/o de los anteriores vínculos laborales, a fin de que la solicitud sea amparada.
- De no existir buena comunicación y coordinación entre las partes de la relación laboral, se dificultaría la aplicación de la propuesta normativa, ello por cuanto no existe bases de datos o módulos de consulta pública –ni del sistema público, ni del sistema privado de pensiones – que puedan ser usados por los empleadores a efectos de obtener la información sobre aportes previsionales, ni tampoco sobre los vínculos laborales anteriores que puede haber tenido el trabajador.
- Asimismo, el Proyecto de Ley no precisa qué se entiende por inicio de trámite para el otorgamiento de la pensión, esto es, si basta la sola presentación de la solicitud o si debe existir un pronunciamiento expreso sobre la procedencia o admisión a trámite de la misma.
- Las consecuencias jurídicas ante la eventual presentación de información falsa en la solicitud –como denegación del derecho pensionario y responsabilidades civiles, administrativas o penales – pueden generar determinadas situaciones de incertidumbre y desconfianza entre las partes<sup>4</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

Conforme ha sido expuesto, el Proyecto de Ley no justifica la pertinencia y necesidad del cambio que busca introducir en la causal de finalización del vínculo laboral prevista en el artículo 21 del TUO de la LPCL, a fin de garantizar el acceso al derecho a una pensión de jubilación.

La opción de que el trámite de otorgamiento de pensión lo realice el último empleador no toma en cuenta la alta rotación y multiplicidad de vínculos laborales, más aún en un contexto de informalidad. Asimismo, no se han evaluado las dificultades y efectos de la puesta en práctica del Proyecto de Ley, indicados en el punto 14 del presente informe.

Por lo tanto, la propuesta normativa es inviable.

<sup>4</sup> Al respecto, en el Sistema Nacional de Pensiones, considerar el numeral 5 del artículo 47 del Decreto Supremo N° 354-2020-EF, que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: UYBMDAC







PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

*“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”*

Atentamente,

**Renato Sarzo Tamayo**  
**Director de Normativa de Trabajo**

H.R E-017609-2021



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: UYBMDAC