



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

**INFORME N° 147-2022-MTPE/2/14.1**

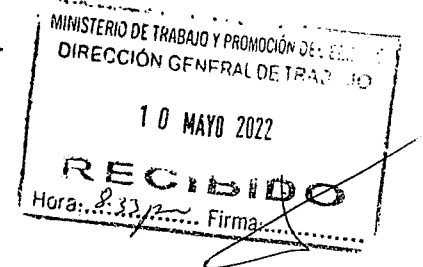
**PARA** : **JUAN MARIANO NAVARRO PANDO**  
Director General de Trabajo

**DE** : **KENNY DIAZ RONCAL**  
Director de Normativa de Trabajo

**ASUNTO** : Opinión sobre Autógrafa de Ley, "Ley que faculta el retiro extraordinario de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID - 19, en el año 2022".

**REFERENCIA** : Oficio Múltiple N° 000049-2022-DP/SCM

**FECHA** : 10 de mayo de 2022



Es grato dirigirme a usted con relación al asunto y documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría del Consejo de Ministros, por encargo del Presidente de la República, solicita opinión a la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo respecto a la Autógrafa de Ley, "Ley que faculta el retiro extraordinario de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID - 19, en el año 2022".
- 1.2 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 mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo tiene entre sus funciones emitir opinión técnica en materia de trabajo en el sector privado. Por tanto, esta Dirección procede a emitir la correspondiente opinión técnica en el marco de sus competencias.

**II. BASE LEGAL**

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y modificatorias.
- 2.3. 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 (ROF).

**III. SOBRE LA AUTÓGRAFA DE LEY**

- 3.1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto autorizar de manera extraordinaria y facultativa a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, el retiro de fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización, hasta 4 UIT del total de los fondos.





PERU

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

- 3.2. De esta manera, el artículo 3 del proyecto normativo establece el procedimiento para la solicitud y retiro de los fondos, el cual se realizará a través de tres desembolsos de dinero.
- 3.3. Finalmente, el artículo 4 de la Autógrafa de Ley establece que los fondos mantienen su condición de intangible, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención o cualquier forma de afectación sea por orden judicial y/o administrativa, sin distinción de la cuenta en la que hayan sido depositados.

#### IV. ANÁLISIS

- 4.1. La propuesta legislativa tiene por objeto autorizar de manera extraordinaria y facultativa a los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP), el retiro de fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización. En tal sentido, la propuesta legislativa se encuentra relacionada a la seguridad social.
- 4.2. Al respecto, conforme el artículo 63 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo cuenta con competencias en materia de relaciones individuales y colectivas de trabajo en el sector privado; por lo que esta Dirección no es competente para emitir opinión técnica sobre la Autógrafa.
- 4.3. Sin perjuicio de lo señalado, esta Dirección tiene a bien presentar los siguientes apuntes en relación a la propuesta:
- En primer lugar, se debe señalar que el Tribunal Constitucional ha definido el contenido esencial de derecho a la pensión en la Sentencia recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC, indicando éste está compuesto por el derecho de acceso a la pensión, por el derecho a no ser privado arbitrariamente de él y por el derecho a una pensión mínima. En tal sentido, *"Estos tres elementos constituyen el núcleo duro del derecho fundamental a la pensión y en el cual el legislador no puede intervenir para restringir o privar a las personas de ese derecho"*<sup>1</sup>.
  - Es así que el Tribunal Constitucional señala que:

*"En el ámbito no esencial y adicional del derecho fundamental a la pensión, el legislador puede establecer determinadas regulaciones, sin que ello implique una intervención inconstitucional per se. De esta manera,*

*"( ... ) el legislador tiene un amplio margen de apreciación a la hora de regular y modificar las prestaciones para 'adaptarlas a las necesidades del momento', teniendo en cuenta el contexto general en que aquellas situaciones se producen, las circunstancias socioeconómicas, la disponibilidad de medios de financiación y las necesidades de los diversos grupos sociales, así como la importancia relativa de las mismas"*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en Expediente N° 050-2004-AI/TC, fj. 108.

<sup>2</sup> Ibidem, fj. 99.



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- De esta manera, conforme señala el Tribunal Constitucional, el contenido esencial no puede ser afectado por el legislador. No obstante, aquello que pertenece no se encuentre dentro de lo definido como esencial de acuerdo a lo antes señalado, podrá ser materia de intervención y/o regulación por parte del legislador, tal es el caso de la referida sentencia:

*“Por estas consideraciones, y mientras el Estado garantice el pago de las pensiones y los montos de éstas cubran el mínimo de subsistencia, la fijación de topes no pueden ser tachada inconstitucional. Será, entonces, constitucionalmente razonable y legítimo que se disponga la disminución progresiva del monto de las pensiones más elevadas - propio del contenido no esencial- (...).”<sup>3</sup>*

- Ahora bien, haciendo una analogía sobre lo señalado por el TC respecto a lo propuesto por la Autógrafa de Ley, encontramos que la liberación de un porcentaje del fondo (ascendente a 4 UIT) no supondría una afectación al contenido esencial.
- Finalmente, conforme se ha señalado, las regulaciones que se hacen sobre el contenido no esencial de un derecho fundamental, se realizan considerando el contexto. Es así que, para la evaluación de la Autógrafa, se debe tener en cuenta la crisis originada por la pandemia de la COVID-19, la cual permitiría la aplicación de medidas para el goce de otros derechos.



- 4.4. Por otro lado, es de señalar que en el año 2020, el Congreso constituyó una “Comisión Especial Multipartidaria Encargada de Evaluar, Diseñar y Proponer el Proyecto para la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano”, dada la imperiosa necesidad de una reforma del sistema contributivo de pensiones en el Perú.
- 4.5. Al respecto, considerando que han transcurrido casi más de dos décadas desde la creación del Sistema Privado de Pensiones, corresponde realizar una evaluación sobre la efectividad de dicho sistema, conforme lo señala el artículo 27 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM:

*“Artículo 27.- Evaluación*

*Las políticas nacionales se evalúan en su diseño, implementación y resultado; y, según corresponda, pueden ser objeto de evaluaciones de impacto que determinen sus efectos en el bienestar de la ciudadanía”*

- 4.6. Asimismo, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, en su Guía de Políticas Nacionales, ha señalada como Etapa 4 el seguimiento y la evaluación de los resultados; este último tiene por objetivo determinar los cambios entre la situación inicial y final.
- 4.7. En ese sentido, esta Dirección estima conveniente que, sin perjuicio de lo señalado párrafos atrás, se considere retomar la evaluación de una reforma integral del Sistema Previsional Peruano.

<sup>3</sup> Ibidem, f. 100.



PERU

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

V. **CONCLUSIÓN**

Esta Dirección de Normativa de Trabajo no es competente para pronunciarse sobre la materia de la Autógrafa de Ley. Sin perjuicio de ello, en el numeral 4.3 del presente informe, esta Dirección realiza algunos apuntes sobre la materia regulada por la Autógrafa.

VI. **RECOMENDACIÓN**

Se recomienda que el presente informe sea puesto a consideración de la Dirección General de Trabajo, a fin de que previo visto bueno de la misma, continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

**KENNY DIAZ RONCAL**  
Director de Normativa de Trabajo

H.R. I-068239-2022