

# APORTES DE LA ÚLTIMA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA REFORMA DEL MODELO DE PENSIONES EN EL PERÚ

R. ALEXANDRA ORTIZ PÉREZ\*

## RESUMEN

Nuestro modelo de seguridad social en pensiones se encuentra en grave crisis. Tenemos una diversidad de subsistemas de pensiones cada uno con sus reglas y niveles de protección, un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en déficit de aportes que debe ser permanentemente subsidiado por el Estado, una cobertura en seguridad social que depende de la existencia de una relación laboral formal, excluyendo a aproximadamente el 70% de la población económicamente activa, entre otros problemas estructurales y regulatorios.

Estos problemas, que no son recientes, se vieron impactados por la pandemia del Covid-19 y los efectos negativos que ha traído sobre el mercado de trabajo, lo cual motivó la promulgación de la Ley 31083, norma que, entre otros, autorizó el retiro de los aportes realizados al SNP. El Poder Ejecutivo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra esta Ley, la que fue declarada fundada por el Tribunal Constitucional.

Los fundamentos expuestos por el Tribunal en su Sentencia, basados en la aplicación de diversos principios constitucionales a la situación particular del SNP y reconociendo a la seguridad social y el derecho a la pensión como derechos fundamentales, pueden servir como pautas para los procesos de reforma que se vienen debatiendo, así como los convenios e instrumentos técnicos internacionales que conllevan compromisos para el Perú.

## ABSTRACT

Our model of social security in pensions is in crisis. We have a diversity of pension sub-systems, each one with its own rules and levels of protection, a National Pension System (NPS) in deficit of contributions that must be permanently subsidized by the

\* Abogada. Egresada de la Maestría de Relaciones Laborales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Sección Peruana de Jóvenes Juristas. Correo: ralexandraortiz@gmail.com

State, a social security coverage that depends on the existence of a formal employment relationship, excluding approximately 70% of the economically active population, among other structural and regulatory problems.

These issues, which are not recent, were impacted by the Covid-19 pandemic and the negative effects it has had on the labor market, which led to the enactment of Law 31083, a rule that, among others, authorized the withdrawal of the contributions made to the NPS. The Executive Authority filed a lawsuit of unconstitutionality against this Law, which was declared founded by the Constitutional Court.

The grounds of the Court's Sentence, based on the application of various constitutional principles to the situation of the NPS and recognizing social security and the right to a pension as fundamental rights, can serve as guidelines for the reform processes that are being debated, as well as the conventions and international technical instruments that entail commitments for Peru.

#### **PALABRAS CLAVE**

Seguridad Social, sistemas de pensiones, reforma, jurisprudencia constitucional

#### **KEYWORDS:**

Social Security, pension systems, reform, constitutional jurisprudence

**SUMARIO:** I. Breve diagnóstico de las pensiones en el Perú. II. Hacia la reforma de las pensiones. III. La inconstitucionalidad del retiro de aportes del sistema nacional de pensiones. 1. *Posiciones debatidas*. 2. *Principales argumentos del Tribunal Constitucional*. IV. Aportes de la sentencia del TC a la reforma de pensiones. V. Conclusiones. VI. Referencias.

## **I. Breve diagnóstico de las pensiones en el Perú**

En líneas generales, en América Latina se pueden distinguir dos grupos de países en relación a su tratamiento de la seguridad social: un primer grupo en el que los Estados tienen mayor presencia en la cobertura de los riesgos sociales, y un segundo grupo, al que pertenece el Perú, en que el Estado tiene un rol marginal y las familias se ven recargadas ante la insuficiente incorporación en el mercado de trabajo y la ausencia de respuestas estatales (Antia, 2018).

En el contexto del Estado Social de Derecho que consagra nuestra Constitución Política y de los convenios internacionales ratificados por el Perú<sup>1</sup>, en

1 Entre ellos: (i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional

nuestro país la seguridad social es un derecho fundamental que comprende la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, el particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (Organización Internacional del Trabajo).

Sobre el derecho a la pensión como una de las manifestaciones de la seguridad social, y tal como se destaca desde el propio Tribunal Constitucional, “la plena efectividad del derecho a la pensión coadyuva a alcanzar uno de los fines del Estado democrático y social de derecho, el cual es la igualdad material y justicia social, en la medida que su objetivo es elevar la calidad de vida del individuo que percibe la pensión”<sup>2</sup>.

De esta premisa se derivan una serie de consecuencias y, para efectos del presente análisis, nos interesa resaltar dos. En primer lugar, es la persona humana la titular del derecho, no solo aquella que tiene un trabajo asalariado y formal. En segundo lugar, en su condición de derecho social, la seguridad social compele al Estado a actuar e intervenir; de lo contrario, no es posible su realización efectiva (Blancas Bustamante, 2007).

En esta oportunidad no nos detendremos a relatar la historia de la seguridad social o de las pensiones en el Perú<sup>3</sup>; sí resaltaremos que en 1993 se creó un esquema previsional paralelo al sistema administrado por el Estado, hoy en

---

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho de toda persona a la seguridad social; (ii) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y su Protocolo Adicional, sobre el derecho de toda persona a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de –entre otros– la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia (artículo XVI); (iii) la Carta de la Organización de Los Estados Americanos, mediante la cual los Estados miembros convienen en dedicar sus máximos esfuerzos al desarrollo de una política eficiente de seguridad social (artículo 45°); (iv) Convenio sobre la seguridad social, 1952, Convenio 102 de la OIT, aunque el Perú se ha acogido a ciertas excepciones temporales; y (v) otros Convenios de la OIT sobre seguro de enfermedad, de vejez, de invalidez, de muerte, desempleo, etc.

- 2 Fundamento de voto del magistrado Ramos Núñez emitido en el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley 31083.
- 3 Para mayores detalles véase: (Abanto Revilla, 2013)

día administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), esta vez basado en aportes en cuentas individuales y administrado por entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Coexisten, desde ese momento: (i) el SNP, basado en la solidaridad intergeneracional y que permite que trabajadores activos financien las pensiones de los pensionistas; (ii) el Sistema Privado de Pensiones (SPP), basado en la capitalización individual de los aportes de los trabajadores; y (iii) entidades como la Caja de Pensiones Militar Policial, la Caja de Pensiones del Pescador, del Estibador, entre otras que administran sistemas de pensiones específicos por actividad.

Posteriormente, en octubre de 2011 se creó el “Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65”, con la finalidad de brindar una subvención monetaria a personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema y contribuir a la autonomía, independencia y calidad de vida de la persona adulta mayor. Según las estadísticas más recientes disponibles, en el año 2018 Pensión 65 otorgó subvenciones a 544,202 personas en 1,874 distritos, 196 provincias y 24 departamentos del país (Programa Nacional Pensión 65).

**506**

Según cifras de la ONP citadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 40% de pensionistas pertenece al SNP, 12% pertenece al SPP, 39% a Pensión 65, 6% a la Caja de Pensiones Militar y Policial, y 3% a otros sistemas (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020). Así las cosas, estamos más bien frente a un conjunto no orgánico de subsistemas, unos más complejos que otros, y de instituciones de la seguridad social que no siguen los mismos principios ni protegen de la misma manera a los trabajadores.

Salvo los diversos programas sociales no contributivos como Pensión 65, se trata de un modelo de pensiones que solo se activa si existe una relación laboral subordinada y formal; actualmente, esto solo alcanza aproximadamente al 30% de la PEA<sup>4</sup>, el resto de los trabajadores, al desenvolverse en situaciones de informalidad o incluso en situaciones formales precarias<sup>5</sup>, no se encuentran cubiertos por la seguridad social.

---

4 Según la Encuesta Nacional de Hogares 2019, 4,7 millones de personas conforman la PEA ocupada formal, representando un 27,3% de la PEA.

5 Incluso en contextos de formalidad, existe una precarización arraigada en las relaciones laborales de nuestro país, que se traduce en la predominancia de la contratación sujeta a modalidad en detrimento de la contratación a plazo indeterminado, el uso fraudulento

Sobre la informalidad y cómo impacta en la cantidad de personas que aportan a algún sistema de pensiones, es posible advertir que las políticas utilizadas hasta la fecha no han sido efectivas, ya sea por su diseño o por su implementación<sup>6</sup>, por lo que se demandan rumbos alternativos que prioricen políticas de desarrollo productivo y la generación de procesos administrativos y tributarios simplificados (Organización Internacional del Trabajo, 2020), así como la generación de incentivos adecuados para mejorar los niveles de cobertura laboral y de vejez (Alonso, Sanchez, & Tuesta, 2014).

Sobre la posibilidad de que los propios trabajadores realicen aportes voluntarios, opción permitida por el SNP y el SPP, existen una serie de factores, de muy diferente naturaleza, que influyen en que los trabajadores independientes decidan no afiliarse o no realizar aportes previsionales; entre ellos, la propia cultura de trabajo informal en la que se desenvuelven, que tienen otro tipo de expectativas de ahorro a largo plazo o los cuestionamientos de los ciudadanos frente a la débil sostenibilidad del propio sistema (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). Aún se recuerda el rechazo que generó las reglas de aporte obligatorio para los trabajadores independientes introducidas por la Ley 29903<sup>7</sup>, las cuales fueron derogadas en setiembre de 2014 por la Ley 30237.

La propia configuración dispersa de nuestro modelo de pensiones, la elevada informalidad en el mercado de trabajo y la cultura previsional imperante implican retos importantísimos para la efectividad de la seguridad social en nuestro país: muchas personas no podrán dejar de trabajar una vez lleguen a una edad avanzada ya que los ingresos para su subsistencia dependen de continuar laborando; y si dejan de laborar no cumplirán los requisitos para acceder a una pensión bajo los modelos de pensiones que tenemos. En suma, se estima que son muy pocos los peruanos que recibirán una pensión mínimamente adecuada (Abusada, 2020).

---

de la intermediación laboral y de la tercerización de servicios, entre otros (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

6 Por ejemplo, en materia de fiscalización laboral, en agosto de 2020 el Superintendente Nacional de Fiscalización Laboral informó que la SUNAFIL había aumentado su fuerza inspectora a 822 operadores a nivel nacional (Gestión, 2020).

7 Esta Ley de Reforma del SPP se promulgó en julio de 2012 y obligaba a todo trabajador independiente que no superase los 40 años a afiliarse al SNP o al SPP.

En líneas generales, el panorama regulatorio de las pensiones en el país no es compatible con la realidad de nuestro mercado de trabajo y no se ha implementado una política pública integral de seguridad social en materia de pensiones que permita un ejercicio pleno y sostenible de este derecho, más aún si tenemos en consideración que la sociedad peruana está envejeciendo<sup>8</sup> y que se acrecienta la esperanza de vida.

Al mismo tiempo, existe un debate global sobre las distintas opciones para adaptar los sistemas previsionales a la constante evolución del mundo del trabajo y reducir las brechas existentes, siendo un desafío especial el incluir en la cobertura a los trabajadores con empleos atípicos, a fin de garantizar una protección continua de las personas independientemente de su situación laboral particular (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

En el siguiente acápite desarrollaremos algunas ideas de reforma de pensiones que se vienen analizando y debatiendo en el Perú.

## II. Hacia la reforma de las pensiones

508

El diseño de políticas de seguridad social debe poder asegurar un adecuado nivel de vida para las personas cuando sus ingresos se vean interrumpidos temporal o permanentemente, procurándole una autonomía económica al individuo y su familia que les permita vivir dignamente. En palabras de la OIT, los regímenes previsionales deberían ser eficientes en la administración de recursos y efectivos en materia de calidad, cobertura y progresividad de las prestaciones (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

Sobre el adecuado diseño de un sistema de pensiones, en la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 se concluyó que “los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional” y que “la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación”; más específicamente, que los sistemas de cuentas de ahorro individuales (como el SPP) pueden existir pero no deben debilitar los sistemas de solidaridad (como el SNP) en los que el

8 Las características demográficas del Perú permiten considerarlo como un país de envejecimiento moderado; debido a los cambios en la dinámica poblacional que el Perú viene experimentando desde la segunda mitad del siglo XX, se prevé que la población de 65 años a más represente cerca del 17,1% en 2025 y 29,9% en 2100 (Olivera & Clausen, 2014).

riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen, y que otros planes de pensiones más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de algunos grupos de la fuerza laboral no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones (Organización Internacional del Trabajo, 2001).

De la misma manera, el Convenio 102 de la OIT –que ha sido ratificado por el Perú en el año 1961– establece objetivos mínimos para cada una de las nueve ramas de la seguridad social<sup>9</sup>, referidos al porcentaje de la población protegida por sistemas de seguridad social, al nivel de la prestación mínima que se garantiza a las personas protegidas, y los requisitos y periodo para tener derecho a las prestaciones.

De este mandato se ha derivado una estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social<sup>10</sup> que comprende: (i) establecer y mantener pisos de protección social como elemento fundamental de los sistemas de seguridad social; y, (ii) llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren al mayor número de personas posible.

Para la OIT, no hay excusas para que ninguna sociedad posponga el establecimiento de la seguridad social, y esto puede realizarse en cualquier etapa del desarrollo, aunque sea gradualmente (Organización Internacional del Trabajo, 2012). Precisamente mediante la Recomendación 202 se complementan las normas vigentes de seguridad social de la OIT y se aportan pautas para el establecimiento de pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país.

Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas definidos a nivel nacional que aseguran una protección dirigida a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, y deben ser otorgadas a través de la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional (Organización Internacional del Trabajo, 2012).

---

9 Estas ramas son: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

10 Tal como se define en la Resolución y Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 100ª reunión de junio de 2011, y como se reforzó posteriormente con la Recomendación 202.

En el caso peruano específicamente, un primer aspecto a resaltar fue identificado en el año 2014 cuando se constató que la contribución a temprana edad en un sistema de pensiones es clave para obtener una pensión adecuada por jubilación y se diagnosticó, en función a la cobertura de afiliados y de cotizantes regulares existente al momento del estudio, que cualquier programa del gobierno debía atender el alto nivel de desprotección de los más jóvenes en situación de informalidad “a fin de darles soporte para incrementar su participación en los sistemas de pensiones, mejorar su densidad y ayudarlos a consolidar los ingresos en su vejez” (Alonso, Sanchez, & Tuesta, 2014).

Se observó así una relación estrecha entre la cobertura laboral de los trabajadores activos y la cobertura de vejez futura que recibirán estos trabajadores, concluyéndose que la manera más sostenible de lograr que un mayor número de individuos obtenga pensiones en el futuro es incentivando el ahorro de los que están actualmente en el mercado laboral y, en paralelo, focalizando recursos en los colectivos de vejez en situación de pobreza (Alonso, Sanchez, & Tuesta, 2014).

Otro aspecto a tener en cuenta es que cuando se aborda el problema de la seguridad social en economías con un alto nivel de informalidad como la nuestra, se plantea cubrir por lo menos 2 aspectos: el crecimiento económico para generar empleos formales, e incentivos para la formalización a través de estrategias sociolaborales. Bajo este enfoque, una reforma pasaría precisamente por impulsar la generación de empleos formales, para que esos nuevos trabajadores formales empiecen a cotizar ya sea en el SNP o en el SPP.

En junio de 2020, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo presentó ante el Congreso de la República una propuesta de una reforma basada, además de mantener el Programa Pensión 65, en: (i) rediseñar el sistema de pensiones peruano con la creación del Sistema Integrado de Pensiones basado en capitalización individual; (ii) ampliar la cobertura previsional a través de esquema de pensiones dirigidas a trabajadores independientes o de bajos ingresos; (iii) incrementar la competencia y la reducción de costos, incluyendo la implementación de una Entidad Pública Administradora de Fondos; y (iv) mejorar el régimen de inversiones y el esquema de beneficios y prestaciones (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020).

El referido Sistema Integrado de Pensiones funcionaría como un único sistema basado en 4 pilares: (i) piso mínimo de protección social, focalizado para per-

sonas en extrema pobreza; (ii) componente semi-contributivo de capitalización individual obligatorio que otorgue una pensión mínima, financiado con aportes del trabajador y del Estado; (iii) componente contributivo de capitalización individual obligatorio financiado con aportes del trabajador; y (iv) componente de ahorro personal voluntario, con mecanismos de incentivo al ahorro.

Por su parte, también en el contexto de presentaciones ante el Congreso en junio de 2020, el Banco Central de Reserva del Perú presentó una propuesta de reforma que puede agruparse en cuatro objetivos: (i) eliminar el riesgo de pobreza en la vejez; (ii) generar competencia en el sistema de pensiones; (iii) aprovechar economías de escala y reducir las barreras de entrada; y (iv) mejorar la rentabilidad del afiliado. Se reconoce además que estas medidas no resultarían suficientes para alcanzar pensiones adecuadas para todos los ciudadanos, por lo que se requieren reformas estructurales que permitan formalizar la economía y elevar la productividad de las personas (Banco Central de Reserva del Perú, 2020).

Lamentablemente, las pocas reformas legislativas que se han realizado no han satisfecho requerimientos técnicos y constitucionales mínimos y no han dado los resultados esperados. Comparados con los promedios regionales, los niveles de cobertura de nuestros sistemas de pensiones resultan alarmantemente bajos y no ha sido posible hacer frente a la informalidad laboral y la precarización del empleo (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

Dos de las reformas pendientes que no reciben suficiente atención tienen que ver, por un lado, con el empleo de los adultos mayores. Se está incrementando la expectativa de vida y el envejecimiento demanda una atención prioritaria desde el Estado<sup>11</sup>, pero en el Perú aún no hay políticas públicas orientadas a identificar y mejorar las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores; sin reformas sobre el envejecimiento tendrá que incrementarse el gasto fiscal para el otorgamiento de subsidios, lo que conlleva implicaciones relevantes para la sostenibilidad financiera de los esquemas de seguridad social (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

11 La Declaración de Brasilia de 2007, emitida en el marco de la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, establece que asegurar la calidad de vida de las personas adultas mayores es una de las obligaciones y prioridades de las políticas sociales del Estado. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21505/S2007591\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21505/S2007591_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (revisado el 22 de marzo de 2021).

Por otro lado, hay muy poca atención hacia la necesaria diferenciación entre las transiciones que experimentan los jóvenes hacia un empleo decente y formal, ya que cada transición requiere políticas específicas y un sistema de formación y capacitación de alcance general (Chacaltana & Ruiz, 2012). Este proceso resulta de especial relevancia para su incorporación temprana a los sistemas de pensiones.

Otro asunto pendiente tiene que ver con la brecha de género en las pensiones, situación que tiene su origen en el hecho que las mujeres perciben remuneraciones más bajas que a su vez generan menores aportes previsionales y menores futuras pensiones (De la Fuente, 2018). Es claro que una de las maneras más idóneas para combatir la brecha de género en la población de pensionistas radica en reducir la discriminación salarial entre hombres y mujeres durante su vida laboral; para ello, resulta necesario que el Estado implemente mecanismos normativos y de fiscalización que permitan mitigar la brecha que sufren actualmente las trabajadoras.

No podemos tampoco perder de vista que en el diseño y reforma de nuestro modelo de pensiones no se toma lo suficientemente en consideración ni se fomenta la participación de actores sociales, sino que vienen dictaminados directamente por el Ejecutivo, o por un Legislativo que aprueba medidas que nacen inconstitucionales.

512

Resultaría inviable atender una posible reforma de pensiones si dejamos de lado que estamos ante un derecho fundamental reconocido y que debe ser garantizado en nuestro país a través de una intervención activa del Estado, previo diseño de políticas públicas idóneas y acordes con los estándares internacionales a los que se sujeta el Perú. Así, es necesario ir más allá con las reformas y garantizar el derecho a la seguridad social en pensiones como derecho fundamental para todas las personas, incluyendo los trabajadores independientes y aquellos por cuenta ajena que laboran en situación de informalidad. En ese proceso, resulta también indispensable reforzar una cultura previsional bajo la cual la garantía de pensiones dignas es también un deber de todos como parte de la sociedad, especialmente de los jóvenes y cómo vemos a los sistemas de pensiones.

### **III. La inconstitucionalidad del retiro de aportes del sistema nacional de pensiones**

En líneas generales, y salvo contadas excepciones, consideramos que el libre retiro de fondos previsionales en un país como el nuestro es una medida política

muy tentadora, pero peligrosa desde el punto de vista de la protección futura de los trabajadores. Ya sea que el trabajador pertenezca a una AFP o a la ONP, el retiro de los fondos de pensiones termina vaciando de contenido el derecho constitucional a una pensión digna<sup>12</sup>.

Para el SNP el panorama es más delicado aun; al tratarse de un sistema basado en el principio de solidaridad y de la agrupación de los aportes de todos los afiliados, y no en cuentas individualizadas de aportes, permitir un libre retiro de aportes generaría un impacto tremendamente negativo sobre el financiamiento y el manejo económico de las pensiones y pondría en riesgo a los futuros pensionistas.

Pues bien, mediante Ley 31083<sup>13</sup> se estableció un régimen especial facultativo para la devolución de los aportes realizados a la ONP bajo el Decreto Ley 19990. Por un lado, esta norma permitía, de manera excepcional y por única vez, la devolución de hasta 1 Unidad Impositiva Tributaria (UIT)<sup>14</sup> a los aportantes activos e inactivos; por otro lado, establecía el derecho a la devolución de la totalidad de los aportes efectuados a la ONP por personas que a los 65 años o más no han logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión.

A continuación, describimos brevemente los principales argumentos de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31083 y que dio origen al Expediente 00016-2020-PI/TC, así como los argumentos que expuso el Tribunal Constitucional para declarar fundada dicha demanda.

---

12 Nos adelantamos un poco para precisar que el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini indica que el análisis de constitucionalidad de la Ley 31083 implica precisamente tener en cuenta que “por mandato internacional el Estado peruano se encuentra impedido de eliminar la materialización del derecho a la pensión”, situación que se generaría de aplicarse dicha Ley (fundamento 16).

13 El 18 de setiembre de 2020, el Poder Ejecutivo observó la autógrafa de ley, con argumentos similares a los contenidos en la demanda de inconstitucionalidad. Posteriormente, el Pleno del Congreso de la República aprobó la insistencia en la autógrafa de la Ley 31083, siendo promulgada por la Presidenta de Congreso y publicada el 4 de diciembre de 2020.

14 Actualmente, S/ 4,400.

## 1. Posiciones debatidas

Dentro de otros argumentos, el Poder Ejecutivo alegó en su demanda que la Ley 31083 era inconstitucional por las siguientes razones:

- Sobre la inconstitucionalidad material de la Ley 31083, esta norma contraviene el carácter intangible de los fondos para el pago de pensiones reconocido en el artículo 12° de la Constitución Política<sup>15</sup>, el cual se fundamenta en la necesidad de que los aportes sean utilizados solo para garantizar las prestaciones de la seguridad social (en salud y pensiones) y, de esta manera, la vigencia del derecho a la pensión.
- La Ley 31083 también infringe el principio de sostenibilidad financiera<sup>16</sup> de los regímenes previsionales recogido de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, al aprobar una devolución de aportes sin identificar las fuentes de financiamiento requeridas para su aplicación (aproximadamente, 15 mil millones de Soles<sup>17</sup>).
- El ahorro colectivo de los aportantes al SNP no puede destinarse para un consumo actual, sino exclusivamente para un fin pensionario. La devolución de estos aportes dificultaría el pago de las pensiones actuales y atentaría contra el derecho a la seguridad social y el libre acceso a las prestaciones de pensiones reconocidos en los artículos 10°<sup>18</sup> y 11°<sup>19</sup> de la Constitución, respectivamente.

15 “Artículo 12.- Fondos de la Seguridad Social. Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.”

16 Para el Tribunal Constitucional, la sostenibilidad financiera puede ser entendida tanto como un requisito para la aprobación de modificaciones a los regímenes previsionales, como una exigencia de fondo sobre el contenido y alcances de tales normas.

17 De conformidad con el Informe 513-2020-EF/53.05 del 4 de diciembre de 2020, emitido por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual forma parte de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo.

18 “Artículo 10°.- Derecho a la Seguridad Social. El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.”

19 “Artículo 11.- Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado”.

- Al basarse en un sistema de solidaridad intergeneracional en el cual todos los aportes se destinan en su totalidad al pago mensual de los actuales pensionistas, el retiro de aportes resulta incompatible con el SNP.
- Existe también inconstitucional formal de la Ley 31083, ya que no obtuvo un informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, así como vulneraciones a los principios de separación de poderes, de cooperación entre poderes, de iniciativa de gasto del Congreso y de equilibrio presupuestario reconocidos en la Constitución.

Por su parte, el Congreso de la República defendió la constitucionalidad de la Ley 31083 alegando que esta norma no alteraba el régimen de pensiones de los actuales pensionistas del SNP y éstos no verían vulnerado su derecho a la pensión; en general, indicando además que las medidas adoptadas cumplen los deberes primordiales del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

Sobre la intangibilidad de los fondos de pensiones, alegó que es la ley la que establece cuáles son las contingencias protegidas por la seguridad social y que esa es la finalidad de la Ley 31083; mientras los recursos de dichos fondos se apliquen para reconocer el derecho progresivo de toda persona a la seguridad social, no habría afectación a este principio. Indicó que también que no se afectaba el principio de sostenibilidad financiera ya que la Ley 31083 resultaría económicamente menos costosa para el SNP que la propuesta de otorgar pensiones proporcionales especiales para afiliados de 65 años con menos de 20 años de aportes<sup>20</sup>.

Asimismo, desde el punto de vista formal, alegó que se cumplieron todas las etapas del procedimiento legislativo, de conformidad con la Constitución y el Reglamento del Congreso. Sobre el no contar con un informe previo del MEF, sostuvo que se trataba de un tipo de inconstitucionalidad subsanable.

## 2. Principales argumentos del Tribunal Constitucional

En su Sentencia de fecha 4 de febrero de 2021, el Tribunal Constitucional realizó el análisis sobre la constitucionalidad de la Ley 31083 “a la luz de las nor-

20 Proyecto de Ley 6114/2020-PE.

mas constitucionales referidas a: (i) la intangibilidad de los fondos y las reservas de la seguridad social como garantía institucional del derecho fundamental a la pensión; (ii) la exigencia de sostenibilidad financiera en las modificaciones a los regímenes pensionarios vigentes; (iii) la administración de la hacienda pública como competencia del Poder Ejecutivo y la prohibición de iniciativa de gasto público que alcanza al Congreso de la República; y, (iv) el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria”.

En primer lugar, se evaluó la inconstitucionalidad formal invocada por el Poder Ejecutivo, y se concluyó que sí se había cumplido el procedimiento legislativo constitucional en la expedición de la Ley 31083, por lo que se desestimó esta pretensión<sup>21</sup>.

Los aspectos más relevantes de la Sentencia, desde luego, radican en el análisis que hace el Tribunal sobre la inconstitucionalidad material de la Ley 31083.

En relación a la intangibilidad de los fondos de pensiones del SNP, el Tribunal advirtió que la Ley 31083 no establece cuál será la fuente de financiamiento de los gastos que ordena ejecutar, lo que implicaría usar los aportes de los afiliados al SNP que actualmente trabajan y aportan, situación que colisiona frontalmente con los artículos 11° y 12° de la Constitución. Acertadamente, el Tribunal resalta que “los aportes realizados al SNP constituyen un ahorro colectivo previsional que solo genera un derecho a percibir en el futuro una pensión” (fundamento 10).

Sobre la sostenibilidad financiera de las modificaciones a los regímenes previsionales, el Tribunal destacó que está referida a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gasto presentes y futuros. La realidad actual es que el SNP no logra autofinanciarse con los aportes de los trabajadores, por lo que el déficit es asumido por el tesoro público<sup>22</sup>. Dado que las medidas dispuestas por la Ley 31083 carecen de una fuente de financiamiento identificada para cubrir los gastos que demandará su

21 En el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez manifiesta que la contravención de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución vicia el procedimiento legislativo y ello genera la inconstitucionalidad formal de la Ley 31083.

22 Según la Sentencia bajo comentario, entre enero de 2010 y diciembre de 2019 los recursos públicos asignados a la ONP para el pago de las pensiones ascendieron a 11,306 millones de Soles.

ejecución, el Tribunal concluyó que se contraviene lo dispuesto por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución (fundamentos 15 y 16).

En cuanto a la separación y cooperación entre los poderes del Estado, el Tribunal señaló que la propia Constitución establece en su artículo 118° que corresponde al Ejecutivo administrar la hacienda pública; en contraposición, el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos salvo en lo que concierne a su propio presupuesto. En consecuencia, la ejecución de las medidas de la Ley 31083 tendría un impacto fiscal no presupuestado que acentuaría el déficit fiscal del SNP, todo lo cual supondría una vulneración a la separación de poderes a través de una intromisión en el manejo de la hacienda pública, así como incurrir en la prohibición dirigida a los congresistas respecto a la creación de gastos públicos (fundamentos 20, 22 y 25).

En relación al equilibrio presupuestario, el Tribunal Constitucional ha establecido que se trata de un principio fundamental en nuestro modelo constitucional que “implica que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal perturbe el proceso de desarrollo económico del país” y no comprometer las perspectivas económicas de las futuras generaciones (fundamento 29).

Analizándose la viabilidad financiera de la Ley 31083, el Ministerio de Economía y Finanzas concluyó en su oportunidad que no sería viable disponer los fondos de pensiones del SNP para las devoluciones, por lo que tendría que cubrirse dicho financiamiento con transferencias del tesoro público, lo que implicaría dejar de financiar gastos vinculados a la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 y la reactivación económica; inclusive, se estimó que los recursos necesarios para cumplir con la Ley 31083 representarían el 63% de los recursos que ya se han destinado frente a la pandemia<sup>23</sup>.

Ante ello, el Tribunal Constitucional concluye que la Ley 31083 desconoce los principios presupuestales de la Constitución al regular un mecanismo de devolución de aportes del SNP que implica un gasto público no previsto en ningún pliego presupuestal.

---

23 De conformidad con el Informe 491-2020-EF/42.03 del 4 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual forma parte de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo.

El Tribunal Constitucional declaró, por unanimidad, la inconstitucionalidad de la Ley 31083. Asimismo, los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Nuñez y Espinoza-Saldaña Barrera formularon fundamentos de voto.

#### IV. Aportes de la sentencia del TC a la reforma de pensiones

la Sentencia del Tribunal Constitucional que se ha revisado tuvo por finalidad específica determinar la constitucionalidad de una ley, y nos deja algunas consideraciones relevantes de cara a los actuales y futuros procesos de reforma de nuestro modelo de pensiones.

En primer lugar, hubiera sido ideal que el Tribunal Constitucional profundice sobre la seguridad social y las pensiones como un derecho fundamental indispensable para el desarrollo de las personas. Es en los fundamentos de voto de la magistrada Ledesma Narváez que se cuestiona, por ejemplo, el sentido de las políticas públicas que no logran hacer justicia para los más vulnerables o que no sirven al bien común.

518

Como refiere la magistrada, el artículo 1° de nuestra Constitución establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, lo que implica que la razón de ser de las autoridades estatales es la protección efectiva de los derechos fundamentales y que, para lograr dicha protección, es indispensable la generación de condiciones mínimas de subsistencia. En esta línea de razonamiento, coincidimos en que será difícil hacer efectivo el derecho a las pensiones si las personas no cuentan con condiciones mínimas de subsistencia que deben ser precisamente garantizadas como parte del núcleo básico de la actividad estatal.

La centralidad de la persona en las reformas de nuestros sistemas de pensiones forma parte de las propuestas de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los países en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 con una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Los Estados Miembros han reconocido que la verdadera finalidad del desarrollo no es solo aumentar los ingresos, sino ofrecer a las personas las máximas oportunidades, fortaleciendo los derechos humanos, las libertades y las capacidades que les permitan tener una vida plena, saludable y creativa (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

El ODS 1 consiste en poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, reconociendo que el crecimiento económico debe crear empleos sostenibles y promover la igualdad (Organización de las Naciones Unidas, 2018). La meta 1.3 de este ODS consiste en implementar sistemas y medidas apropiadas de protección social para todas las personas, incluidos niveles mínimos, con la finalidad de reducir y prevenir la pobreza, prestando especial atención a las personas pobres, vulnerables y adultos mayores.

En un sistema de relaciones laborales como el nuestro que condiciona en la mayoría de los casos la cobertura de la seguridad social al trabajo formal, también resulta relevante el ODS 8, consistente en promover, entre otros, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. El vínculo entre el trabajo y el desarrollo humano es sinérgico; para conseguir el desarrollo económico sostenible, las sociedades deberán crear condiciones necesarias para que existan oportunidades de trabajo decente y las personas accedan a empleos de calidad que permitan asegurar, entre otros, el acceso a las prestaciones de seguridad social (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

La Organización Internacional del Trabajo se ha pronunciado con un enfoque muy compatible al analizar el futuro de las pensiones en el Perú. En su informe del año 2020 recomienda establecer una prestación universal para la población que no accede a las pensiones contributivas a fin de ampliar la cobertura a los trabajadores independientes, rurales, migrantes, entre otros grupos considerados más vulnerables (Organización Internacional del Trabajo, 2020). Consultado sobre las conclusiones identificadas, el Director de la OIT para los Países Andinos manifestó que “las reformas necesarias y urgentes deben hacerse teniendo a la persona en el centro de las preocupaciones, y a los más vulnerables de manera particular”, sin desnaturalizar los objetivos de la seguridad social (2020).

Un segundo aspecto relevante de la Sentencia tiene relación con el desarrollo que hace el Tribunal de las reglas constitucionales que deben garantizarse en un contexto de reforma de los sistemas de pensiones.

Partiendo del hecho de que nuestro modelo está fragmentado, tiene baja cobertura previsional y baja densidad de cotización, en el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez se exhorta al Congreso a garantizar que la reforma de pensiones se inspire en principios como “la universalidad de la cobertura; la heterogeneidad; la integralidad del sistema; transparencia en la gestión y buena

gestión financiera y administrativa; que sea producto de un amplio debate de todos los integrantes de la relación laboral y de los especialistas; no discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales; equilibrio económico, financiero y actuarial; mejorar los beneficios y prestaciones; reducir el riesgo de pobreza en la vejez; que tenga en cuenta la elevada informalidad laboral en el país; entre otros” (fundamento 36).

Tal como ha propuesto la OIT para el caso peruano, es posible pensar en una combinación de esquemas semicontributivos –ligados o no al empleo– o no contributivos que alcancen a segmentos de difícil cobertura y de baja capacidad contributiva (Organización Internacional del Trabajo, 2020). En una línea similar se ha planteado la propuesta de reforma del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Lineamientos de Reforma del Sistema de Pensiones, 2020). En cualquier escenario, la reforma debe contemplar la participación de los actores sociales involucrados y demás exigencias mínimas contempladas en el Convenio 102.

Desde 1994 el Perú ha recibido doce observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) vinculadas al incumplimiento de principios de seguridad social consagrados en el Convenio 102<sup>24</sup>; ante ello, es indispensable incorporar la plena observancia de los estándares internacionales mínimos en el diseño de cualquier reforma de los sistemas de pensiones y tener presentes los principios desarrollados por el Tribunal Constitucional.

520

## V. Conclusiones

La brecha de cobertura de pensiones en el Perú implica que un 74% de la población ocupada no percibirá una pensión contributiva al llegar a la edad de jubilación (Organización Internacional del Trabajo, 2020). En ese sentido, el Estado peruano está obligado a adoptar acciones impostergables que garanticen el derecho fundamental a la seguridad social teniendo en cuenta su contenido mínimo y las exigencias de los convenios internacionales ratificados, la inacción

24 Tales como: (i) la financiación colectiva de las prestaciones; (ii) la gestión democrática y transparente de las instituciones de la seguridad social; (iii) el abono de las prestaciones durante toda la contingencia; y, (iv) la garantía de una tasa mínima de prestaciones.

no es una opción para los responsables de nuestras políticas públicas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Como ha resaltado la OIT, no existe un modelo único de pensiones que se pueda replicar en todos los casos, sino que influyen los usos y costumbres de la sociedad, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico; pero, en cualquier caso, el Estado es el responsable de garantizar la seguridad social según las normas internacionales del trabajo y cumpliendo los estándares mínimos sobre la materia, como los establecidos en el Convenio 102 (El futuro de las pensiones en el Perú: Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales, 2020).

Las reformas, en ningún caso, pueden atentar contra los principios de la seguridad social, tales como la universalidad, la integridad, la solidaridad, la unidad orgánica y estructural, y la internacionalidad<sup>25</sup>. Más aún, no pueden contravenir principios constitucionales como la intangibilidad de los fondos de pensiones, la sostenibilidad financiera en las modificaciones del modelo de pensiones y la división de poderes, ni tampoco poner en riesgo el equilibrio presupuestario del Estado ni la materialización del derecho a la pensión.

En nuestro país, la proporción de empleo independiente e informal genera un gran desafío para la expansión del modelo de seguridad social en pensiones, así como para el acceso a la salud. En consecuencia, se hace necesario re-pensar una fórmula que permita a toda aquella persona que trabaja, independientemente que sea de forma subordinada o no, acceder a las coberturas de la seguridad social y a una pensión digna.

Las alternativas técnicas que se han formulado desde el Poder Ejecutivo deben ser un punto de partida y continuar su proceso de debate con la participación de las organizaciones de trabajadores, de empleadores, de las diversas entidades públicas involucradas y de organismos internacionales, ya que solo así se podrán lograr consensos sobre la base de un verdadero diálogo social que legitimen las reformas y se evitará adoptar medidas inconstitucionales o que empeoren de por sí una situación que ya es crítica. Como señaló en su momento el Director de la OIT para los Países Andinos, “la urgencia es clara, pero lo es también la necesidad de no reaccionar sin la reflexión pertinente, de no dismantelar

---

25 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 01473-2009-PA/TC.

el sistema que existe hoy de manera improvisada, y de convocar a los actores sociales a participar en este proceso” (OIT analiza el futuro de las pensiones en el Perú, 2020).

Finalmente, en el marco del debate actual sobre el trabajo decente y el futuro del trabajo, se esperan transformaciones sustanciales sobre quién trabaja, cómo se trabaja y en qué ocupaciones se trabaja. Atender una reforma de pensiones que abarque estos aspectos y que contribuya a un cambio cultural que favorezca el incremento significativo de la cobertura en pensiones constituye un gran reto, más aún si tenemos en consideración nuestro contexto regulatorio<sup>26</sup> y cultural (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

## VI. Referencias

- ABANTO REVILLA, C. (2013). *Manual del sistema privado de pensiones*. Lima: Gaceta Jurídica.
- ABUSADA, R. (20 de febrero de 2020). ¿Qué pasa con nuestras pensiones? *El Comercio*, pág. 22.
- ALONSO, J., SANCHEZ, R., & TUESTA, D. (2014). Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: diagnóstico y recomendaciones. *Revista Estudios Económicos*(27), 81-98.
- ANTIA, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Revista Desafíos*, 30(2), 200.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. (3 de julio de 2020). *Consideraciones para una Reforma del Sistema de Pensiones*. Obtenido de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/bcr\\_congreso\\_reforma\\_pensiones.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/bcr_congreso_reforma_pensiones.pdf)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2018). *Presente y Futuro de las Pensiones en América Latina y el Caribe*.

26 Sobre nuestro sistema de relaciones laborales, véase: (Villavicencio, 2012) (Villavicencio, 2015).

- BLANCAS Bustamante, C. (2007). *Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CHACALTANA, J., & RUIZ, C. (2012). El empleo juvenil en el Perú: diagnóstico y políticas. En *Empleo y Protección Social* (pág. 319). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DE LA FUENTE, M. (3 de Julio de 2018). *La brecha de género de las pensiones: sus razones y políticas para combatirla*. Recuperado el 9 de Abril de 2019, de <https://vientosur.info/spip.php?article13974>
- Gestión, R. (1 de agosto de 2020). Sunafil incorporó a 100 inspectores y ahora tendrá presencia a nivel nacional. *Gestión*. Recuperado el 22 de marzo de 2021, de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kvi7cYiMJTcJ:https://gestion.pe/economia/management-empleo/sunafil-incorporo-a-100-inspectores-y-ahora-tendra-presencia-a-nivel-nacional-noticia/+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=pe>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (Junio de 2020). *Lineamientos de Reforma del Sistema de Pensiones*. Obtenido de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/mtpe\\_reforma\\_sistema\\_de\\_pensiones\\_26-06-2020.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/mtpe_reforma_sistema_de_pensiones_26-06-2020.pdf)
- OLIVERA, J., & CLAUSEN, J. (2014). Las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social. *Economía*, XXXVII(73), 76.
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (s.f.). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 22 de marzo de 2021, de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2001). *Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89° reunión*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 21 de marzo de 2021, de <https://www.ilo.org/wcmsp5/>

groups/public/---ed\_protect/---soc\_sec/documents/publication/wcms\_secsec\_34193.pdf

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2012). *Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*. Ginebra: OIT.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2016). *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2020). *El futuro de las pensiones en el Perú: Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales*. Lima: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 21 de marzo de 2021, de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_741409.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_741409.pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (10 de abril de 2020). *OIT analiza el futuro de las pensiones en el Perú*. Obtenido de [https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS\\_741438/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_741438/lang--es/index.htm)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (s.f.). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. Recuperado el 21 de marzo de 2021, de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

PROGRAMA NACIONAL PENSIÓN 65. (s.f.). *Memoria Anual 2018*. Recuperado el 28 de Marzo de 2019, de <https://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/MEMORIA-ANUAL-2018-P65.pdf>

VILLAVICENCIO, A. (2012). El modelo de relaciones colectivas peruano: del intervencionista y restrictivo al promocional. *Derecho PUCP*(68), 553.

VILLAVICENCIO, A. (2015). La negociación colectiva en el Perú: la hiperdescentralización y sus múltiples inconvenientes. *Derecho PUCP* (75), 338.