

## LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LOS REGIMENES DE PENSIONES

FERNANDO GARCÍA GRANARA\*

### Sumario

Anotación Previa: Recursos económicos y régimen de pensiones. I. La Seguridad Social y el financiamiento. 1. La Seguridad Social. 2. Los principios de la Seguridad Social. 2.1 Universalidad. 2.2 Igualdad. 2.3 Solidaridad. 2.4 Unidad. 3. La función de redistribución de rentas de la Seguridad Social y el financiamiento. 4. El financiamiento de la Seguridad Social y de las pensiones. La intervención de los aportantes y el Estado. II. La posición del Tribunal Constitucional. 1. Los criterios del Tribunal Constitucional (TC) previos a la reforma constitucional. 1.1 El reconocimiento del elemento económico en el sistema previsional. 1.2 El sentido de la Segunda y Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución. 1.3 El principio de equilibrio financiero. 1.4 Progresividad en el gasto y derechos económicos y sociales. 2. La sentencia del 3 de junio de 2005. Los principios de la Seguridad Social en pensiones. 2.1 El principio de solidaridad. 2.2 El principio de dignidad. 2.3 El principio de igualdad. 2.4 El principio de progresividad respecto de la pensión – (Fundamento 49). 2.5 El principio de equilibrio presupuestal respecto de la pensión – (Fundamento 50). 3. La sentencia del 3 de junio de 2005: La seguridad Social como garantía institucional del Derecho a la pensión. III. Base constitucional y configuración legal de la pensión.

\* Profesor de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Católica del Perú

La exigencia de la sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones actuales y futuros. 1. La base constitucional. 2. Configuración legal. 2.1 Las fuentes de financiamiento del régimen de pensiones y los estudios actuariales. 2.2 El régimen financiero. 2.3 El destino del ahorro y la intangibilidad del fondo. 3. Una regla a incorporar en los regímenes de pensiones. Bibliografía.

#### ANOTACION PREVIA: Recursos económicos y régimen de pensiones.

El cuarto párrafo del numeral 2 de la Primera Disposición Final y Transitoria (PDFT) de la Constitución Política, luego de la reforma constitucional introducida por la Ley N° 28389, establece que:

“El ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de nuevas reglas pensionarias será destinado a incrementar las pensiones mas bajas, conforme a ley. Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación”. (subrayado nuestro).

Como se aprecia, la reforma de la PDFT de la Constitución Política ha incorporado a la sostenibilidad financiera como un criterio rector de las modificaciones en materia pensionaria. Aunque el texto constitucional se enmarca en la regulación del régimen de pensiones del Estado, al que se dirigió la reforma constitucional, en nuestra opinión, la exigencia de la sostenibilidad financiera trasciende esta temática y se inserta en toda la materia pensionaria pública o privada y, en general, en la seguridad social (S.S.) y en las políticas públicas.

En efecto, la exigencia de financiamiento forma parte de todo programa de pensiones en el cual las prestaciones se convierten en derechos subjetivos de los beneficiarios y son precisamente objeto principal del régimen. Desde esta perspectiva, la necesidad de contar con recursos suficientes que permitan el financiamiento de las prestaciones, los estudios actuariales y la regulación normativa constituyen la base de todo régimen de pensiones, a efectos de garantizar su mantenimiento y proyección en el tiempo, sin que pueda atribuirse exclusivamente a un régimen particular.

La reforma constitucional se dirigió a atender los problemas generados en el régimen de pensiones del Estado del D.L. N° 20530, en el que las altas pensiones

de un reducido número de pensionistas, contrastaban con las pensiones de otros beneficiarios del mismo régimen y del sistema nacional de pensiones, poniendo en riesgo la subsistencia del régimen y de las políticas públicas dependientes del presupuesto estatal. Esta razón, como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional (TC), justificaba la introducción de limitaciones y restricciones cuantitativas a un grupo de pensionistas, preservando el interés social.

En el régimen de pensiones del D.L. N° 20530, el financiamiento provenía y proviene en gran parte del Tesoro Público, por lo que la utilización de estos recursos tiene incidencia directa en el presupuesto público y en la determinación de las políticas públicas, teniendo en cuenta que el presupuesto global debe ser compatible con la asunción de estas cargas pensionarias, originando en consecuencia decisiones de reducción del gasto en otras áreas sociales prioritarias. En consecuencia, en este régimen, la sostenibilidad financiera se vincula al presupuesto público y no sólo a las reglas de un régimen pensionario privativo.

Adviértase que el nuevo texto constitucional se refiere a los regímenes de pensiones comprendiendo así los regímenes públicos y privados, pero la incidencia de la sostenibilidad financiera en la regulación y desarrollo de la seguridad social sólo la tiene respecto del régimen público, en tanto que el régimen privado de pensiones no constituye en estricto seguridad social. Ello no significa que esta sea la única vía para reconocer la exigencia de este criterio en la seguridad social, pues la idea misma de las cobertura de las prestaciones y de la necesidad supone una exigencia de suficiencia y organización económica. Lo que sí debe destacarse es que la regla constitucional tiene una redacción precisa (regímenes de pensiones) basada en los problemas económicos que originaron la reforma constitucional.

Esta ponencia se dirige a analizar la incorporación de la sostenibilidad financiera como criterio rector de toda modificación en materia de pensiones y a revisar su contenido, desde la perspectiva de la seguridad social, de las pensiones y de la posición que el TC le ha asignado al elemento económico en la interpretación constitucional.

Con tal objeto, el trabajo se divide en tres partes: la primera, para hacer una lectura de la sostenibilidad financiera desde la perspectiva de los conceptos y principios de la seguridad social, particularmente en pensiones; la segunda, para revisar el criterio del TC en cuanto a la recepción del elemento económico en materia pensionaria y concretamente de los fundamentos constitucionales que tendría este criterio; y, una tercera parte, en la que se revisa la base constitucional y configuración legal vinculada a este criterio.

Adelantamos que, a nuestro juicio, la sostenibilidad financiera no debe ser enfocada exclusivamente como una cuestión de suficiencia de recursos o como una exigencia normativa de contar con mecanismos de financiamiento en la reforma de los regímenes pensionarios, sino que comprende además, dos aspectos: por un lado, una exigencia al Estado para una adecuada administración y organización en orden a garantizar el mantenimiento y mejora de las pensiones y la obligación de contar con un patrimonio destinado al régimen de pensiones, y, por otro, un derecho del beneficiario a acceder a información transparente de la situación en que se encuentra el régimen, a exigir una administración eficiente y la puesta en práctica de medidas dirigidas a lograr su adecuado financiamiento, teniendo en cuenta que todo régimen de pensiones debe tener permanencia y proyección en el tiempo. Es decir, el criterio de la sostenibilidad financiera no es un fin en sí mismo, sino un medio que se convierte en mecanismo de defensa del sistema.

## I. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL FINANCIAMIENTO

### 1. La Seguridad Social

La S. S. comprende una serie de prestaciones destinadas a atender los estados de necesidad. En general, comprende tres elementos que la caracterizan: los riesgos cubiertos, el mecanismo de cobertura y la asignación o redistribución de recursos. En virtud de estos tres elementos, que varían en cada ordenamiento y tiempo, ALONSO y TORTUERO definen la seguridad social como el "conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas."<sup>1</sup>

Esta definición destaca una serie de características marcadas por la intervención del Estado, la solidaridad, la necesidad de una evaluación económica para la atención de las prestaciones y los riesgos, la garantía de un nivel mínimo de rentas y una tendencia a comprender a todas las personas como beneficiarios. Pero

1 ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis. *Instituciones de Seguridad Social*. Decimoséptima Edición. Editorial CIVITAS. Madrid. 2000. página 37-38.

ésta es una tendencia, no precisamente una comprobación fáctica en los ordenamientos comparados, en tanto que el elemento de pertenencia a la seguridad social es la condición de trabajador o de cotizante, que es lo que ha devenido en la seguridad social contributiva frente a la seguridad social no contributiva o asistencial, en la que no existe una relación de cotización previa.<sup>2</sup>

Así, la S. S. se convierte en una obligación estatal que se financia con recursos de diversas fuentes, entre los que se encuentran los recursos provenientes de los impuestos. Esto trae como consecuencia que las dificultades económicas en el financiamiento, deban ser resueltas por el Estado, en tanto que la tendencia es que los beneficiarios sean todas las personas y no únicamente los trabajadores o los que contribuyen con su cotización o aporte. Esta es una de las principales diferencias entre los seguros sociales y la seguridad social, como precisa PLA, al indicar que los primeros tienen una financiación tripartita, la seguridad puede financiarse de distintas maneras, pues "la cobertura de todos los riesgos de toda la población origina una dimensión tan cuantiosa, que cualquiera sea el canal que se elija, es costeada siempre por la economía nacional".<sup>3</sup>

En la idea de una tendencia a la universalidad en los sujetos protegidos, RODRIGUEZ, GORELLI y VILCHEZ definen el "sistema de seguridad social como el conjunto de normas y principios elaborados por el Estado con la finalidad de proteger situaciones de necesidad de los sujetos, independientemente de su vinculación profesional a un empresario, y de su contribución o no al sistema. En otras palabras, podríamos decir que la Seguridad Social protege la relación jurídica de seguridad social, caracterizada por ser pública y con tendencia a la universalidad"<sup>4</sup>

2 Tal es el caso español de seguridad social, en que después de las reformas del Pacto de Toledo (2001), se acentuó la división de la seguridad social contributiva y no contributiva, con diferenciación de las fuentes de financiamiento. Mientras que en la contributiva los fondos provienen de los aportes, en la no contributiva los fondos provienen del Estado. Ello ha merecido críticas en la doctrina, pues segrega a la seguridad social, y la divide en función de los aportes, cuando la característica principal es la solidaridad y la igualdad, que se rompen con esta diferenciación. Sobre el tema, véase MONEREO PEREZ, José Luis. La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para mejora y el desarrollo el sistema de protección social. En: *Revista Relaciones Laborales* Nº 24, Madrid, 2001. Para quien "se produce un desplazamiento importante: justamente en la dirección que va de la solidaridad a la reciprocidad" y en APARICIO TOVAR, Joaquín. La evolución regresiva de la seguridad social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo. En: *Revista de Derecho Social*. Nº 19, Albacete, 2002. Para quien, en contraste con la idea de BEVERIDGE, se tiende a convertir al trabajador en una unidad económica, propia del mercado de trabajo, privilegiando la contribución que financia sus prestaciones, antes que tomarlo como una "persona" con derecho a la seguridad social. Ciertamente, la razón que subyace a estos cambios es "garantizar la viabilidad económica financiera del sistema de seguridad social" como expresan Antonio MARTÍN VALVERDE y Joaquín GARCÍA MURCIA. *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Editorial Aranzadi. p 1570.

3 PLA RODRIGUEZ, Américo. *Financiación de la Seguridad Social*. En: *Estudios de la Seguridad Social*. Fondo de Cultura Universitaria. Uruguay. 1999. Página 145-146.

4 RODRIGUEZ RAMOS, María José, GORELLI HERNANDEZ, Juan; VILCHEZ PORRAS, Juan. *Sistema de Seguridad Social*. Editorial Tecnos. Madrid. 2004. Páginas 42-43.

Como se nota, la cobertura ante las situaciones de necesidad otorga un carácter dinámico a la seguridad social, en tanto que los riesgos cubiertos pueden variar en su identificación y en su cuantía, en cada tiempo y realidad nacional. Frente a ello, el sistema debe dar cobertura a las necesidades a través de prestaciones suficientes, y también debe tener mecanismos de control y de proyección en el tiempo.

Adviértase entonces que la Seguridad Social no se agota en una pensión ni mucho menos en una pensión en un régimen privativo, sino que va más allá para convertirse en un instrumento de protección de una sociedad, a través de la solidaridad que constituye la base del sistema y que permite atender sus necesidades.

En una definición que destaca la idea de la configuración legal del derecho y la necesidad de una organización financiera que permita hacer frente a la protección, ALMANSA señala que se trata del "instrumento específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos en la existencia, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera".<sup>5</sup>

Puede advertirse entonces que tratándose de la cobertura de los riesgos a favor de los beneficiarios (sea que se trate de un colectivo o de todas las personas), los recursos, la evaluación económica y la organización financiera aparecen como elementos implícitos en el sistema de seguridad social. En realidad, "Ya el mismo punto de partida de la seguridad social, se la mire desde donde se la mire, es esencialmente económico. Porque la necesidad, por mucho que se la sociologice o juridice, constituye el nódulo económico de la seguridad social, en función de la cual esta ha cobrado existencia."<sup>6</sup> En este sentido, la financiación que "condiciona de forma importante no sólo la extensión del ámbito subjetivo de protección, impidiendo arribar al principio universalista, sino también la cobertura de unos riesgos, incluso, dentro de esta, la cobertura total de los mismos".<sup>7</sup>

Es importante anotar la diferencia entre los sistemas de seguridad social en los países de América Latina y los países europeos. Mientras que en América Latina la protección mantiene el criterio de pertenencia a la condición de

5 ALMANSA PASTOR, José. Derecho de la Seguridad Social. Sexta Edición. Editorial Tecnos. Página 108.

6 ALMANSA PASTOR, obra citada. Página 109. El autor distingue así entre los efectos macroeconómicos (colectiviza situaciones individuales y programa la actividad económica a través de asignación de recursos para a satisfacer la necesidad) y macroeconómicos (intereses de los sujetos protegidos) de la seguridad social. En este último aspecto señala que "en una seguridad social progresiva, en fin, se atiende a la capacidad financiera del Estado en cuanto garante de la protección de las necesidades que afectan a la entera colectividad.", página 108.

7 PLA RODRIGUEZ, Américo. Obra citada. Páginas 141-142.

trabajador y se abre a una privatización y a los sistemas de capitalización, en los países europeos la seguridad social es una función estatal y se extiende además de los trabajadores y a sus familias, a los ciudadanos en general. Ello, no obstante, los principios y características básicas son comunes y en ambos casos, el elemento económico se inserta en la base de los sistemas y es argumento actual para las reformas.<sup>8</sup>

## 2. Los principios de la Seguridad Social

Es abundante la referencia a diferentes principios de la Seguridad Social. Los planteamientos en la doctrina varían en función del examen de la regulación normativa constitucional y legal existente en cada ordenamiento o que se trate de normas internacionales.

Pueden encontrarse referencias a los principios<sup>9</sup> de universalidad, solidaridad, igualdad, integralidad, unidad, internacionalidad, participación, autonomía, comprensividad, suficiencia, subsidiariedad y reajustabilidad<sup>10</sup>.

En el plano de las normas internacionales, concretamente de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, también se desprende la concurrencia de principios en el Convenio N° 102, sobre Norma Mínima de Seguridad Social. A efectos de impulsar su eficacia, se ha planteado

8 JIMÉNEZ, Adolfo. Reflexiones sobre las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. En: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social. Número extraordinario. 2006. Página 71 y siguientes. El autor hace un recuento de los sistemas previsionales verificando que no existe un modelo uniforme, sino modelos sustitutivos, totalmente de capitalización individual y gestión privada; los paralelos, en donde conviven el sistema nuevo y el antiguo; los mixtos, tanto en cuanto al régimen financiero como a su gestión, y el modelo reformado de Brasil. Expresa que "los sistemas reformados de pensiones de América Latina, tienen un fuerte contenido económico y financiero que, en cierto modo, desdibuja el objetivo por el que surgen los sistemas obligatorios de pensiones".

9 Al respecto, nos remitimos a FAJARDO CRIVILLERO, Martín. Teoría General de la Seguridad Social y a RENDON VASQUEZ, Jorge. Derecho de la Seguridad Social. También a GRZETICH LONG, Antonio. Derecho de la Seguridad Social. Parte General, Volumen 1. Concepto y evolución histórica de la Seguridad Social, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Segunda Edición, 2005.

Para una referencia a los principios de internacionalidad y participación puede consultarse MORGADO VALENZUELA, Emilio. La Seguridad Social en las Constituciones de Latinoamérica. En Constitución, Trabajo y Seguridad Social. En cuanto a la internacionalidad señala que este principio es recogido en las Constituciones en un doble sentido. De una parte comprende los derechos de la Seguridad Social de los nacionales, y de otra, la igualdad de trato en materia de Seguridad Social a los extranjeros que laboran en el país. Además, comprende el reconocimiento de las normas internacionales como fuente del derecho de la Seguridad Social.

10 En cuanto a la reajustabilidad, MORGADO señala que "la Constitución Peruana consagra el derecho a la reajustabilidad de las pensiones de los trabajadores públicos y privados, teniendo presente el costo de vida y las posibilidades de la economía nacional." Obra citada. Página 99. En este caso, el principio se deriva de la regulación normativa constitucional contenida en la Segunda Disposición Final y Transitoria aplicable en el Perú y del cual se genera también una interpretación del Tribunal Constitucional en el sentido de que los reajustes sólo se podían presentar para incrementar, pero no para reducir las pensiones, lo que debe cambiar en tanto que ha sido sustituida la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, con la que estaba vinculada para efectos de la interpretación constitucional.

la necesidad de aprobar un instrumento internacional que permita garantizar la adhesión a los principios rectores de la seguridad social, renovando y otorgando una efectividad internacional a los mismos.<sup>11</sup>

En relación con los convenios internacionales, SUPLOT alude a cuatro principios y señala que "Algunos, como el de igualdad de tratamiento, han sido ya formulados en cuanto tales en las normas existentes, mientras que otros, sin haber sido proclamados, se deducen claramente del concepto de trabajo decente. Así sucede con la dignidad, la solidaridad y la participación". A diferencia de la relación de principios que se encuentran en la doctrina, SUPLOT incorpora el de dignidad y además, como no podía ser de otro modo, en la perspectiva del trabajo decente propuesto por la Organización Internacional del Trabajo le otorga importancia a la participación de los actores sociales.

No hay, en estricto, un principio informador sobre la exigencia y garantía del financiamiento del régimen de seguridad social. No obstante, los aspectos económicos relativos al financiamiento y a su gestión administrativa, están implícitos en los principios de la seguridad social, en cualquier sistema. A efectos del presente análisis nos permitimos destacar cuatro, en los que se aprecia la importancia del elemento económico: universalidad, igualdad, solidaridad y unidad.

## 2.1. Universalidad

En virtud de este principio se considera el acceso de la S. S. a todos los miembros de la sociedad sin ningún tipo de diferencia, es decir, "la Seguridad Social reconoce como sujetos de protección a todos los individuos, sin limitaciones ni discriminaciones."<sup>12</sup>

Este principio es de aplicación continua para ir comprendiendo gradualmente a todas las personas, aunque en la práctica opere protegiendo a determinados colectivos (trabajadores y familiares directos), ya que no es posible garantizar seguridad social para toda la población y con la cobertura suficiente. No obstante, también se encuentran referencias en tanto que si bien se propone una universalidad subjetiva, en el plano de las prestaciones estas deben dirigirse a cubrir todas las necesidades.

11 SUPLOT, Alain. Esbozo de un Acuerdo Marco relativo a la extensión de la protección social. En: Revista Relaciones Laborales. Nº 15-16. Año XXVII. Agosto 2006. páginas 170-171.

12 GRUAT, Jean Victor. Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones. En: Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma. Página 37.

En este sentido, el paso de los seguros sociales a la S.S. y de esta a la protección social, como un mecanismo de garantía en favor de toda persona, no necesariamente vinculado a un signo de pertenencia (como lo es la condición de trabajador dependiente y cotizante), es una forma de garantizar la acción estatal a favor de todos los ciudadanos, pues el Estado no puede brindar prestaciones exclusivamente a favor de determinados grupos, sino en favor de toda la población.

En el caso del Derecho del Trabajo y en la S. S., la protección se concentra y origina en la calificación como trabajador, que otorga la pertenencia a un sistema contributivo – profesional. En un plano más amplio, una protección social integral debe buscarse que la protección de la persona se presente cuando es trabajador, cuando es pensionista o cuando se presenten situaciones de inactividad laboral.<sup>13</sup> Así, "el espacio público de protección social se compone, cuando menos, por los sistemas de seguridad social, nacional de salud y asistencia social, desigualmente definidos por la norma suprema. El espacio privado de protección social aparece solo autorizado por ella y su contenido depende lógicamente de la voluntad de los particulares".<sup>14</sup>

El artículo 10º de la Constitución Política de 1993 establece que "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la Seguridad Social". Es universal en tanto es un derecho que corresponde a todos los ciudadanos y es progresivo en tanto que la incorporación de los colectivos es gradual, de acuerdo a la situación económica del país y los medios necesarios para hacer viable el financiamiento de la S. S.. Adviértase que se reconoce un derecho universal y progresivo de toda persona, aunque en la regulación legal, de acceso al régimen de salud o de pensiones, se aplican reglas precisas que establecen requisitos, sin que pueda considerarse que toda persona tiene acceso a las prestaciones de la seguridad social.

Finalmente, a diferencia de las definiciones antes comentadas, no se trata de una función de titularidad estatal garantizada por la Constitución Política, sino de un reconocimiento del derecho a la Seguridad Social.<sup>15</sup> Empero, tratándose de las

13 Como se plantea en el texto Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 1999. Los autores señalan que las relaciones entre derecho del trabajo y seguridad social se han distendido y que las experiencias europeas proponen una mayor participación estatal. Las formas de empleo se han diversificado y ello determina que la seguridad social no sea únicamente del contrato de trabajo sino del Estado hacia los ciudadanos a través de mínimos sociales. De un Estado providencia se pasa a una Estado asistencial. Páginas 221-223.

14 DE LA VILLA GIL, José. El modelo constitucional de protección social. En: El Modelo Social de la Constitución Española de 1978. (1978-2003). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2003. Páginas 42-43.

15 Como bien apunta ABANTO REVILLA, Cesar. En: La Constitución Comentada. Tomo I. Editorial Gaceta Jurídica. Lima, 2006. Páginas 416-424.

pensiones públicas, sí debe ser reconocida una función de Estado. Esta fórmula de "reconocimiento"<sup>16</sup>, difiere de la "garantía" que el artículo 11° constitucional otorga al libre acceso a las prestaciones de salud y a pensiones.

## 2.2. Igualdad

La protección que brinda la Seguridad Social "tiende a que toda la población asegurada – que ahora es por hipótesis la población toda – sea protegida contra los mismos riesgos con la misma intensidad".<sup>17</sup> Ello, naturalmente, sin perjuicio de los distintos riesgos cubiertos según se trate de riesgos genéricos o riesgos específicos.

Lo que caracteriza este principio es que las prestaciones se brindan a quien las necesita y sin importar su condición social o sus aportes, sino únicamente su estado de necesidad. Por ello, las prestaciones se otorgan sin distinciones entre las personas y supone que un "trato diferenciado de los sujetos de una comunidad (.....)no puede ser tenido en cuenta a la hora de reconocer a todos los miembros de la comunidad dentro del sistema. El principio claramente es el contrario, el de que todos los miembros son tratados de la misma manera".<sup>18</sup>

## 2.3. Solidaridad

Este es el corazón de la Seguridad Social. Según APARICIO "la solidaridad para la Seguridad Social es un principio esencial sin el cual resulta del todo incomprensible" pues se "rompe el sinalagma cuota – prestación y no se trata de una proclamación demagógica, sino un principio jurídico que se expresa mediante técnicas precisas, como son la consideración conjunta de contingencias y la ruptura total del sinalagma entre las aportaciones que puedan realizar los sujetos y las prestaciones que reciban".<sup>19</sup>

A diferencia del régimen privado de pensiones, en el que el sinalagma cuota – prestación aparece como regla, en la Seguridad Social, todos contribuyen a fin de obtener protección, también conjunta, frente a las contingencias. El principio de solidaridad se refiere al deber que tienen todas las personas de contribuir a

financiamiento a pesar de que no reciban las prestaciones de la seguridad social de tal forma que "El principio de solidaridad determina, por último, una preferencia por el sistema de reparto como mecanismo financiero, ya que, mediante él se establece una solidaridad entre las generaciones, de ese modo el conjunto de los actuales activos, no están pagando sus prestaciones, sino la de los actuales pasivos"<sup>20</sup>

El régimen de Seguridad Social en pensiones funciona bajo el sistema de reparto, mediante el cuál los asegurados cotizan a un fondo común, a través del que se financian las prestaciones correspondientes. Se trata de un financiamiento con el aporte de todos para afrontar las prestaciones de quienes tienen necesidades.

Ahora bien, el sistema de reparto supone la evaluación económica de las prestaciones, de modo que "en su aplicación práctica, las prestaciones de un grupo de personas (beneficiarios) son pagadas a través de los aportes por otro grupo de personas (asegurados) por un periodo determinado, luego de calcularse los costos de las prestaciones, los gastos de administración y la formación de una reserva técnica de emergencia. Se basa en el deber de beneficiario de pagar la prestación que recibe y en la solidaridad."<sup>21</sup>

En relación con el principio de solidaridad y el financiamiento precisa GONZALEZ "En buena cuenta, este principio está directamente vinculado con el régimen de financiamiento que lo sustenta y permite cumplir con el rol social que se le atribuye: contribuir con el bienestar de la población. Este es un aspecto medular en la subsistencia del sistema y en su proyección en el tiempo: el equilibrio en su financiamiento que permita otorgar las prestaciones debidas, las que se determinan en función de la habilitación de fuentes de financiamiento y del monto de los recursos que son necesarios para ello. No es posible admitir una Seguridad Social sin financiamiento."<sup>22</sup>

## 2.4. Unidad

Para RENDON este principio presupone que todas las prestaciones de la S.S. deben ser suministradas por una sola entidad o un sistema de entidades

16 Existe entonces un reconocimiento constitucional, pero no una concreción del carácter universal de la seguridad social ni una previsión legal de la progresividad.

17 ALONSO y TORTUERO. Obra citada. Página 30.

18 APARICIO TOVAR, Joaquín. La seguridad social y la protección de la salud. Editorial Civitas. 1989. Página 130.

19 APARICIO TOVAR, Joaquín. La Seguridad Social en la Constitución. En: El modelo social en la Constitución Española de 1978. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2003. Página 794.

20 APARICIO TOVAR, Joaquín. La seguridad social y la protección de la salud. página 108.

21 ABANTO REVILLA, César. Obra citada. Página 420.

22 GONZALEZ HUNT, César. La necesaria reforma del sistema de seguridad social en pensiones: ¿de la fórmula alternativa entre el sistema público y privado a una relación de complementariedad con prevalencia del sistema privado? Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima. 2004. Página 325.

entrelazadas orgánicamente y vinculadas a un sistema único de financiamiento.<sup>23</sup>

Bien podría decirse que antes que un principio se trata de un mecanismo de organización administrativa, pero lo que debe ponerse en evidencia es la necesidad de tener un sistema de S.S., con elementos interdependientes y funcionando en forma integrada y no en compartimentos estancos. Ello puede lograrse tanto en un sistema en el que se tenga una sola entidad, como en aquél que habilite a varias entidades a brindar prestaciones, pero con un financiamiento garantizado<sup>24</sup>. Por ello, entendemos que la seguridad social es una función de Estado, a fin de garantizar el otorgamiento de las prestaciones, su suficiencia, y la existencia misma de la seguridad social, la que no puede quedar librada a la decisión particular o privada, pues debe dirigirse a comprender como beneficiarios a todos los ciudadanos, como lógica consecuencia de la universalidad.

Ahora bien, la forma mas adecuada de garantizar esta organización y su aplicación práctica es que exista una organización sujeta a decisión, normativa y fiscalización estatal, en tanto que es deber del Estado garantizar las prestaciones de la S.S.. Ello supone que exista una función de Estado para tal finalidad, de tal forma que "El Estado, pues, por una vía o por otra, o por todas ellas, entra a formar parte del mecanismo de la seguridad social."<sup>25 26</sup>

En este sentido, ALARCÓN considera que "si la seguridad social es una función de Estado, es obvio que corresponde a éste su financiamiento" y "hay que advertir que su carácter público de la financiación es compatible con una cierta autonomía funcional, que permite una gestión económica mas eficaz y transparente".<sup>27</sup>

Adviértase entonces que la organización administrativa, las entidades comprendidas, y el financiamiento de las prestaciones deben ser integradas en un sistema de S.S., que preserve un patrimonio, diferente al patrimonio del Estado, de modo que no se afecten las prestaciones y se garantice la continuidad del sistema.

En el caso del Perú, la primera parte del artículo 11° constitucional establece que las prestaciones de salud y pensiones se garantizan a través de entidades

23 RENDON VASQUEZ, Jorge. Derecho de la seguridad social. Página 75.

24 GONZALEZ HUNT, César. Obra citada. Página 324. "Desde el punto de vista económico una administración unitaria aliviaría los costos administrativos a entidades pequeñas y débiles que no tendrían que destinar sus escasos recursos a la Administración de, por ejemplo, las pensiones."

25 ALONSO y TORTUERO. Obra citada. Página 31.

26 Es importante advertir que este principio es propio del sistema público, como sucede en los países europeos, en que la seguridad social asume una titularidad estatal como garantía del estado social.

27 ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón. Financiación de la Seguridad Social. En Revista de Derecho Social. N° 17. Editorial Bomarzo. Albacete, 2002. página 227.

públicas, privadas o mixtas. Así, la S.S. es administrada por seis instituciones: el Seguro Social de Salud (ESSALUD), el Ministerio de Salud, las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), la Oficina de Normalización Previsional (ONP), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), los Ministerios de Defensa y del Interior.

La segunda parte del artículo 11° precisa que "La Ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado". Es decir, sólo en el caso de los regímenes de pensiones a cargo del Estado existe un mandato constitucional de administración estatal, mientras que en los regímenes privados de pensiones y de salud, lo que existe es una previsión de supervisión del Estado, cuando señala la primera parte del citado artículo 11° que el Estado además de garantizar el libre acceso a las pensiones y salud, "supervisa su eficaz funcionamiento". Es decir, la administración es abierta, pero la función estatal es de supervisión, manteniendo la administración directa en el caso de los regímenes de pensiones del Estado.

Justamente el artículo 10° de la Ley N° 28449, Ley que establece las Nuevas Reglas del Régimen de Pensiones del D.L. N° 20530, precisa en relación con la entidad administradora de las pensiones que "el Ministerio de Economía y Finanzas es la entidad del Gobierno Nacional que administra el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530,..." excepto en lo relativo al pago de las pensiones. Y, agrega, además, que como entidad administradora, el MEF "debe establecer un programa de fiscalización permanente con el objeto de asegurar el cumplimiento de las normas vigentes".

### 3. La función de redistribución de rentas de la Seguridad Social y el financiamiento

La función de distribución de rentas de la seguridad es propia de la solidaridad y del sistema de reparto existente. Esta función, ciertamente, tiene en su base un elemento económico que permite atender, previo cálculo actuarial, las necesidades de las personas.

En efecto, como planteaba BEVERIDGE, "el plan de Seguridad Social es, en primer lugar y fundamentalmente, un método de redistribuir la renta de forma que se ponga en primer término, las necesidades más urgentes y que se haga el mejor uso posible de todos los recursos que estén disponibles"<sup>28</sup>.

28 BEVERIDGE, William: Seguridad Social y Servicios Afines. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, p. 286.

En el mismo sentido, PASCO considera que la solidaridad busca una transferencia de recursos de los sectores más favorecidos hacia aquellos con menos ingresos, de las contingencias menos onerosas hacia las que generan mayor gasto, de las personas más alejadas del riesgo hacia las más cercanas a éste, por lo que la S.S. procura no sólo ser un mecanismo de protección sino que también crea un proceso que entraña una redistribución de la renta nacional y a través de ello, logra una elevación de la calidad de vida de la población<sup>29</sup>.

Se trata de una redistribución que opera en diferentes sentidos<sup>30</sup>, pero el principal es el intrageneracional y el intergeneracional, que son en definitiva las opciones en materia de reparto. La actual generación permite sustentar a quienes en este momento requieren de prestaciones<sup>31</sup>, mientras que las generaciones pasadas que han estado aportando esperan a las generaciones futuras.

Esta función de redistribución se cumple en la S.S., sea que se trate de un sistema que sólo comprenda a los trabajadores como categoría protegida (conjuntamente con sus familiares) y aquellos sistemas en que la protección se extiende a todos los ciudadanos, permitiendo así "redistribuir el ingreso real, tanto entre generaciones como dentro de una misma generación"<sup>32</sup>.

En realidad, la finalidad de la S.S. consiste en que, "Independientemente del sistema o modelo de Seguridad Social que examinemos, todos tienen algo en común: suponen el establecimiento de una organización que, a través de distintos mecanismos, va a distribuir la riqueza nacional con el objetivo de garantizar la seguridad económica de ciertas personas, concediéndoles prestaciones económicas o en especie."<sup>33</sup>

29 PASCO COSMOPOLIS, Mario: ¿Son los Sistemas Privados de Pensiones formas de Seguridad Social? En: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998, p. 170.

30 ALONSO y TORTUERO explican que opera, "redistribuyendo los recursos de cada individuo y los de su familia a lo largo de la su vida, de forma que ahorre durante los períodos de actividad para proveerse de fondos con que atender a los de inactividad. Redistribuyendo los recursos de quienes los tienen en un período determinado y quienes no lo tienen en ese mismo período. Redistribuyendo los recursos, típico de los sistemas de reparto: (1) de las generaciones pasadas, en espera de que (2) los recursos de las generaciones futuras atiendan, cuando sin tiempo llegue, las necesidades de las generaciones hoy presentes." Obra citada. Página 37.

31 Modelo al que se refiere DURAND, Paul. La política contemporánea de la seguridad social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1991. "En el sistema de reparto, la financiación de la seguridad social se organiza año por año; la cuantía global de las cotizaciones que se ingresan en el curso del año, se reparte entre los beneficiarios del sistema, del mismo año, de tal modo que el total de los ingresos cubre la totalidad de las cargas del sistema". (Year to year, pay as you go system). Página 387.

32 Envejecimiento sin Crisis. Políticas para la Protección de los Ancianos y Promoción del Crecimiento. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a Políticas de Desarrollo. Banco Mundial, Washington D.C., octubre de 1994, Página 9.

33 ALVAREZ CORTES, Juan Carlos. Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social. Manuel Ramón Alarcón Caracuel (Director). Editorial Aranzadi. 2003. Página 38.

#### 4. El financiamiento de la Seguridad Social y de las pensiones. La intervención de los aportantes y el Estado

Las fuentes de financiamiento de las pensiones dependen en gran medida de la extensión de la protección recogida en cada ordenamiento jurídico. No es nuestro interés distinguir entre sistemas de Seguro Social o de S.S., ni mucho menos entrar a asumir una universalidad subjetiva, en la que todos cotizan, de tal forma que el aporte del Estado se dirige a cumplir su finalidad, que es precisamente el bienestar general al que todos, de una u otra forma, están contribuyendo.

Corresponde entonces destacar, a este efecto, que el financiamiento proviene de los cotizantes (trabajadores, empleadores o ciudadanos en general) y además del Estado, que puede complementar el financiamiento en orden a mejorar las prestaciones, a atender específicos requerimientos de los colectivos, o bien a garantizar que las prestaciones se cumplan de modo efectivo. El Estado busca el financiamiento a través de los impuestos, que es en definitiva una forma de redistribución de la riqueza, en tanto que éstos se destinan para actividades en beneficio de la población.

En primer lugar, entonces, se encuentran los cotizantes, cuyo aporte debería permitir la asignación de prestaciones para ellos y sus familiares. En segundo lugar, dependiendo del régimen normativo, se encuentra el empleador, cuyo pago debe permitir garantizar las prestaciones a su trabajador y familiares directos. En tercer lugar se encuentra el Estado, que no sólo se encarga de complementar sino en determinados casos, de financiar el régimen, para lo cual debe cumplir con exigencias presupuestales.

En todos los casos, los fondos deben ser garantizados en un patrimonio exclusivo que no pueda ser objeto de retiros o de utilización fuera de los fines de la S.S.. Ello se plantea en el artículo 12° constitucional cuando se indica que "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".

Así, los aportes y recursos del régimen no dependen necesariamente de los aportantes, aunque este debería ser el foco principal de financiamiento del sistema, en el que estos ingresos permitan atender el pago de las prestaciones debidas, sino que interviene el Estado.

Lo que varía es el grado de intervención del Estado, que puede ser mínimo o dirigido a brindar las mayores atenciones, asumiendo parte de su costo. El problema se presenta cuando los beneficiarios constituyen sólo un colectivo, y en

este caso, el aporte del Estado se ve limitado en tanto que debe dirigir recursos para otros colectivos<sup>34</sup>, o para otras actividades propias de su función social.

## II. LA POSICION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. Los criterios del TC previos a la reforma constitucional

Se presentan a continuación una serie de pronunciamientos del TC en los cuales se hace una referencia directa al financiamiento de los regímenes de pensiones y especialmente al régimen de pensiones del Estado, todos ellos anteriores a la reforma constitucional, pero que mantienen vigencia en tanto aluden a normas constitucionales diferentes a la PDFT que ha sido reformada.

#### 1.1. El reconocimiento del elemento económico en el sistema previsional

Ya en la sentencia del 18 de junio de 2003, en la acción de amparo seguida por Carlos Maldonado Duarte contra la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), (Exp. N° 189-2002-AA/TC), el TC exhortó a legislar sobre el monto de las pensiones y el pago de los tributos.

20. Finalmente, considera este Colegiado que en aplicación de las Disposiciones Primera y Undécima de la Constitución Política del Perú y de la Cuarta Disposición Transitoria del Decreto Ley N° 20530, debe legislarse sobre el monto de las pensiones, a fin de que no existan abismales diferencias en la cuantía de las mismas y sin perjuicio de disponer el pago de los tributos que la ley imponga. Asimismo, estima de su deber de formular un llamado para que, de conformidad con los Principios Constitucionales respectivos, se revise y perfeccione el sistema de la Seguridad Social, teniendo en cuenta los artículos I y XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948

En nuestra opinión, de este pronunciamiento se coligen dos temas: Por un lado, la reestructuración de los sistemas públicos de pensiones que a través de la unificación o de un tratamiento normativo equivalente para el Sistema Nacional

<sup>34</sup> En el caso del régimen de pensiones del Estado del Decreto Ley N° 20530, el aporte del Estado se dirigía a cubrir no a un colectivo mayoritario, sino a un grupo de pensionistas dejando de lado a los otros pensionistas del mismo régimen, las obligaciones en el Sistema Nacional de Pensiones y otras actividades estatales, por lo que no es posible hacer una extensión de la necesidad de que el Estado garantice las mismas condiciones, sino por el contrario, como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional, se trata de un cambio acorde con las posibilidades económicas y el interés social.

de Pensiones (Decreto Ley N° 19990) y para el Régimen de Pensiones del Estado (Decreto Ley N° 20530), puedan reducirse las sustanciales diferencias en cuanto al monto de las pensiones. A ello se dirigió la reforma constitucional en relación con el monto de las pensiones, pero se abre ahora la revisión del futuro de las pensiones en cuanto a un sistema público común, en que se consoliden los criterios básicos de la S.S.. Nótese que el TC sustenta este considerando en la PDFT y Undécima Disposición Final y Transitoria (UDFT) de la Constitución Política. La primera ha sido objeto de modificación y actualmente el financiamiento se convierte en criterio rector de los regímenes de pensiones, mientras que la segunda se refiere a la progresividad en la aplicación de las disposiciones que exijan nuevos o mayores gastos públicos, norma que también comprende temas de financiamiento de pensiones como se verá mas adelante.

Por otro lado, la posibilidad de imponer topes a las pensiones en el régimen del D.L. N° 20530. En este tema, antes de la reforma constitucional el criterio acuñado por el TC, consistía, en aplicación de la PDFT, en que los topes pensionarios eran inaplicables a quienes habían adquirido derecho a la pensión y sólo podían aplicarse a quienes adquirieron su derecho a pensión cuando se encontraban en vigencia las normas que imponían los topes pensionarios.

Los topes en las pensiones contienen en su base un elemento económico al establecer máximos en el pago de las pensiones, teniendo en cuenta que las pensiones deben ser abonadas a un conjunto de beneficiarios se aplican límites máximos, que tienen una connotación diferente a las pensiones mínimas. Mientras que en el primer caso, prima el interés por la adecuación a los recursos, en el segundo se establece una pensión mínima que con carácter de suficiencia permita cumplir la finalidad del derecho. En ambos casos, es necesario un examen económico para llegar a establecer los rangos o bandas en el monto de las pensiones.

En realidad, la imposición de topes se fundamenta en la solidaridad que sirve de base al sistema. Como precisa GETE "La función general de los límites no es otra que servir al principio inspirador de la solidaridad bien porque garantiza un suelo mínimo de prestación acorde con determinado y evolucionado concepto de suficiencia, bien porque aligerando la carga financiera que ha de soportar la seguridad social mediante el establecimiento de un techo máximo de protección se posibilita mejor dicha garantía de suficiencia en el plano colectivo."<sup>35</sup>

<sup>35</sup> GETE CASTRILLO, Pedro. El nuevo derecho común de las pensiones públicas. Editorial Lex Nova. Valladolid. 1997. Página 405.

La reforma constitucional, como se reconoce en la sentencia del TC del 3 de junio de 2005, que resolvió la demanda acumulada de inconstitucionalidad de la Ley de Reforma Constitucional (Ley N° 28389) y de la Ley que establece las Nuevas Reglas Pensionarias (Ley N° 28449), habilita la aplicación inmediata de las normas sobre topes pensionarios, de modo que no existan diferencias en cuanto a la sujeción de los límites en la cuantía de la pensión.

## 1.2. El sentido de la Segunda y Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución

a) En la sentencia del 27 de junio de 2003, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Adolfo Urbina Nizama, Pedro Carrasco Narváez, Jesús Jery Céspedes y don Felipe Sattler Zanatti, en representación de más de 5,000 ciudadanos contra el Congreso de la República, solicitando la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 2°, 4° y 5° de la Ley N.º 27617 (Exp. N° 002-2003-AI/TC), respecto del reajuste de periódico de las pensiones contenido en la Segunda Disposición Final y Transitoria (SDFT), el TC sostenía que:

“Ello se deriva de una interpretación concordante con la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución, que establece la aplicación progresiva de aquellas disposiciones constitucionales –como la Segunda– que requieren nuevos o “mayores gastos”. Y, como es obvio, “progresividad” en la aplicación de cláusulas, como es el caso de las pensiones, que requieren, a fin de cumplir con el mandato del “reajuste periódico”, de “mayores gastos públicos”, no puede nunca interpretarse como sinónimo de “regresividad”, y ni siquiera como mantenimiento del statu quo. Claro está, ello no impone al Estado la obligación de que en este momento tenga que incrementar o reajustar el monto de dichas pensiones, pues como también se prevé en la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución, ello deberá realizarse con arreglo “a las previsiones presupuestarias” y, fundamentalmente, “a las posibilidades de la economía nacional”.

b) En el mismo sentido, en la sentencia del 20 de abril de 2004, en la acción de amparo seguida por Azanca Meza García contra el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Salud. (Exp. N° 2945-2003-AA/TC), el TC se pronuncia sobre el sentido de la UDFT de la Constitución de 1993.

35. Al respecto, este Tribunal considera que aun cuando el presupuesto de la República se sustenta en el principio de legalidad, y que es inadmisibles la ejecución de gastos no aprobados en la Ley de Presupuesto Anual, ello no resulta

un alegato con fuerza suficiente frente a la amenaza o vulneración de derechos, pues es el caso que, sin involucrar mayores recursos de los ya presupuestados, los mismos puedan destinarse priorizando la atención de situaciones concretas de mayor gravedad o emergencia, como en el caso de autos.

Por consiguiente, consideramos que la recaudación presupuestal no puede ser entendida literalmente como un objetivo en sí mismo, olvidando su condición de medio para conseguir el logro de objetivos estatales, con fines de lograr una máxima atención a la protección de los derechos de los ciudadanos.

36. Lo declarado en la undécima disposición final y transitoria de nuestra Constitución es concordante con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que precisa que los estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se disponga para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos la salud. Es evidente que el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas.

c) Posteriormente, en la sentencia del 5 de octubre de 2004, correspondiente a la acción de amparo seguida por José Luis Correa Condori en contra del Estado Peruano, representado por el Ministerio de Salud. (Exp. N° 2016-2004-AA/TC), el TC reitera el criterio anterior, precisando que:

37. Si bien es cierto que en el caso de países en desarrollo, como el nuestro, resulta difícil exigir una atención y ejecución inmediata de las políticas sociales para la totalidad de la población, este Tribunal reitera que tal justificación es válida solo cuando se observen concretas acciones del Estado para el logro de resultados; de lo contrario, esta falta de atención acarrearía situaciones de inconstitucionalidad por omisión.(...)

En este caso, el planteamiento del TC refleja que el Estado puede incurrir en una inconstitucionalidad por omisión si se exime de su obligación de atención de las pensiones y de aplicación de mayores o nuevos gastos públicos, pues ello debe ser programado y previsto en plazos razonables. Desde nuestro punto de vista, esta apreciación constitucional es central para establecer que la incorporación de una regla legal de financiamiento y de revisión de las pensiones, pues representa un mecanismo de seguimiento a la actividad estatal de atención de las políticas sociales.

Así, la interpretación constitucional acuñada por el TC debe verse reflejada tanto en la actividad legislativa como en las políticas públicas. En el primer caso,

no se trata únicamente de tener una regulación normativa, sino que esta regulación debe contener reglas de revisión y de verificación del cumplimiento de los fines del régimen, es decir, que se aprecie una aplicación de las acciones dirigidas a los reajustes progresivos, mientras que en el caso de las políticas públicas, éstas deben evidenciar el interés efectivo por la puesta en práctica de políticas sociales que evidencien una progresividad en el mejoramiento de éstas.

### 1.3. El principio de equilibrio financiero

En la sentencia del 31 de diciembre de 2004, en la demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo. (Exp. N° 004-2004-CC/TC), el TC incorpora el principio de equilibrio financiero y el de anticipación como requisitos de actuación formal y sustantivo del Estado. Es de destacar que este principio no se refiere exclusivamente a pensiones sino al balance en los gastos e ingresos en los que se sustenta la atención de las políticas públicas.

#### 9.3 Principio de equilibrio financiero

Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.

#### 9.7. Principio de anticipación

Previsto en los artículos 78.º y 80.º de la Constitución, que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.

### 1.4. Progresividad en el gasto y derechos económicos y sociales

En la sentencia del 8 de julio de 2005, correspondiente a la demanda de amparo interpuesta por Manuel Anicama Hernández contra la ONP (Exp. N° 1417-2005-AA/TC), el TC alude a las características de los derechos económicos y sociales, como la pensión:

13. De esta manera, la distinta eficacia que presentan los derechos fundamentales entre sí, no sólo reposa en cuestiones teóricas de carácter histórico, sino que estas diferencias revisten significativas repercusiones

prácticas. En tal sentido, cabe distinguir los derechos de preceptividad inmediata o autoaplicativos, de aquellos otros denominados prestacionales, de preceptividad diferida, progresivos o programáticos (STC 0011-2002-AI, Fundamento 9).

A esta última categoría pertenecen los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales (DESC) que, en tanto derechos subjetivos de los particulares y obligaciones mediatas del Estado, necesitan de un proceso de ejecución de políticas sociales para que el ciudadano pueda gozar de ellos o ejercitarlos de manera plena. Tal es el sentido de la Undécima Disposición Final y Transitoria (UDFT) de la Constitución, al establecer que "[l]as disposiciones de la Constitución que exijan nuevos y mayores gastos públicos se aplican progresivamente" (...).

16. Por ello, si bien es cierto que la efectividad de los DESC requiere la actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población.

## 2. La sentencia del 3 de junio de 2005. Los principios de la Seguridad Social en pensiones

Se enuncian a continuación los principios sociales que sustentan el derecho a la pensión y que forman parte de la interpretación constitucional contenida en la trascendente sentencia del 3 de junio de 2005. Desde nuestro punto de vista, estos principios conforman la base de la S.S. en el Perú y han sido analizados bajo el prisma de la situación económica en la que se encontraba el régimen de pensiones del Estado, pero no se limitan a éste sino que son de aplicación general. Ello se aprecia en la propia sentencia (especialmente el Fundamento 90 sobre el gasto público) en la que se hace una referencia directa a la situación económica del régimen de pensiones, en la que se citan informes del MEF.

El TC asume la existencia de cinco principios: solidaridad, dignidad, igualdad, progresividad y equilibrio presupuestal, todos ellos vinculados a la exigencia de una pensión como derecho subjetivo constitucional.

## 2.1. El principio de solidaridad

El TC encuentra la base de este principio en el artículo 43° de la Constitución relativo a la cláusula de estado social y democrático de cada persona por los fines sociales del Estado, "de manera tal que a nadie resulte ajena la vocación de priorizar las nuevas medidas pensionarias que eleven la calidad de vida de las mayoría de los pensionistas, así como la de acabar con los privilegios pensionarios que contravengan un orden constitucional solidario". (Fundamento 48).

Citando la sentencia del expediente N° 001-2002-AI, correspondiente al señor Ángel Guillermo Herrera, sobre la constitución del Comité Especial Multisectorial de Reestructuración de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, el TC resalta la vinculación existente entre la S.S. y el principio: "Es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los retirados mediante los cobros mensuales de las pensiones. En este caso, el rol que compete al Estado en la promoción del ejercicio del instituto no puede ser subestimado ni mucho menos desconocido."

Este principio y su carácter de redistribución había sido desarrollado en una anterior sentencia, consolidando este criterio: "Debe tenerse en cuenta que la seguridad social dista en grado sumo de la concepción contractualista del seguro privado, conforme a la cual las aportaciones realizadas son el factor determinante que permite proyectar la retribución compensatoria luego de un periodo de tiempo. En la seguridad social, por el contrario, el principio de solidaridad cumple un rol vital, de manera tal que las prestaciones que brinda dicho sistema no se pueden medir sobre la base individualista del cálculo de los aportes realizados por cada pensionista, sino, de un lado, sobre una base redistributiva que permita elevar la calidad de vida del pensionista, y de otro, sobre pautas objetivas reveladoras de un estado de necesidad"<sup>36</sup>.

## 2.2. El principio de dignidad

El TC señala que "la seguridad social y el derecho a la pensión son elementos esenciales que configuran el mínimo existencial para garantizar la vida no sólo plena en su faz normal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; o, en otras palabras, para garantizar una vida digna". Agrega que "Por

<sup>36</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC (Acumulados), fundamento 140.

tal razón, una pensión constitucionalmente protegida sólo será aquella que se sustente en el principio de dignidad. De tal forma, pues, se infiere la existencia de un derecho a la dignidad pensionaria". (Fundamento 46).

En esta misma línea, SUPIOT propone rescatar el principio de dignidad dentro de un marco internacional de aplicación de la S.S.. Sostiene así que "atribuir a cada miembro de la sociedad derechos fundados en su capacidad para aportar algo, es reconocer plenamente su propia dignidad. Negar al ser humano su capacidad de aportar algo a sus semejantes es, al contrario, un atentado contra su dignidad."<sup>37</sup> Y agrega: " si la seguridad social ha aparecido como una manifestación del principio de dignidad, es porque inviste a los seres humanos del derecho a tener una vida decente, cualquiera que sean sus vicisitudes físicas o materiales de dicha vida."

En este caso, la construcción del principio de dignidad en la pensión, se genera por la calidad de presupuesto jurídico de la existencia de todos los derechos fundamentales. Adviértase entonces que el TC no se basa aquí en la definición y contenido del derecho a la S.S. antes expuesto, sino que desde una perspectiva constitucional, la dignidad es parte esencial del ejercicio de los derechos. Es interesante destacar, que este enfoque, diferente al del Derecho del Trabajo y de la S.S., coincide con el planteamiento del examen de las normas internacionales de la OIT antes comentado.

## 2.3. El principio de igualdad

Nuevamente aquí el TC aplica el criterio de la igualdad desde la perspectiva constitucional y no desde la visión de la S.S., en cuanto al otorgamiento igualitario de las prestaciones a los beneficiarios con independencia de su condición social.

Para el TC, "este Tribunal deberá apreciar si el legislador pretende corregir, con medidas razonables y proporcionales, situaciones sociales de desigualdad, o si, acaso, las medidas dictadas han sido consecuencia de nuevas situaciones discriminatorias. El criterio de evaluación para ello será el del beneficio de todas las personas que reciben pensión, y no exclusivamente el de los que están adscritos al régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530". (Fundamento 47).

En el mismo considerando, el TC señala que "el respeto al principio de igualdad se constituye como un límite a dicha competencia, debido a su

<sup>37</sup> SUPIOT. Obra citada. Página 72.

condición de universalidad, propia del sistema de seguridad social conforme a lo señalado por el artículo 10 de la Constitución; asimismo, el constituyente debe respetar los principios de solidaridad y progresividad, subyacentes en todo sistema de seguridad social que provee un derecho a la pensión con equidad”.

#### 2.4. El principio de progresividad respecto de la pensión.- (Fundamento 49).

Alude a que “la efectividad plena de los derechos económicos, sociales y culturales en general, no podrá lograrse en breve período de tiempo.”. Sigue aquí la referencia anotada en pronunciamientos anteriores en el sentido de que la atención progresiva en la universalidad, debe ser un fin que requiere de atención estatal y no una inacción.

#### 2.5. El principio de equilibrio presupuestal respecto de la pensión.- (Fundamento 50)

Según el TC, al proceder al pago de la pensión el Estado debe observar el principio de equilibrio en su presupuesto a que se refiere el artículo 78° de la Constitución Política. Ahora bien, los argumentos económicos no son en estrictoimpertinentes.

Es más, luego de citar el nuevo texto, indica en forma expresa que “en tanto la Constitución trasciende su connotación de norma de organización política para sentar las bases mínimas indispensables de convivencia social identificado con el principio de dignidad humana, los criterios fundados en el orden constitucional económico y en los principios que lo informan, no pueden ser tachados como impertinentes para justificar, cuando menos en parte, la modificación del ordenamiento constitucional.”

Con este razonamiento puede asumirse entonces que la sostenibilidad financiera del régimen de pensiones, se relaciona directamente con la sociedad y orden constitucional económico.

### 3. La sentencia del 3 de junio de 2005: La Seguridad Social como garantía institucional del derecho a la pensión.

En la misma sentencia, el TC establece que la S.S. que deben estar contenidos en la legislación a fin de no vaciar de contenido el derecho a la S.S. a

que se refiere el artículo 10° de la Constitución. Se trata entonces de requisitos para la configuración legal del derecho, pues la ley debe contener:

“En primer lugar, las disposiciones legales que establecen las condiciones de pertenencia a un determinado régimen de seguridad social, lo cual no significa que no sea irreformable, sino que su reforma requeriría de una mayor carga de consenso en cuanto a su necesidad, oportunidad y proporcionalidad. En segundo lugar, por las disposiciones legales que establecen las condiciones para la obtención de un derecho subjetivo a una determinada prestación, En tercer lugar, por el principio de solidaridad, explicado supra, que es portador de la justicia redistributiva subyacente en todo sistema de seguridad social.” (Fundamento 55).

Siendo así, el derecho a la pensión constituye una manifestación – no única por cierto – de la garantía institucional de la seguridad social. (Fundamento 56)

Ello requiere, además, de un proceso de ejecución de políticas sociales para que el ciudadano pueda gozar de ellos o ejercerlos de manera plena. (Fundamento 88), de tal forma que los Estados deben adoptar medidas con tal objeto. No se trata de una declaración sino que estas medidas deben tener un plano de verificación práctica.

Siendo así, en la interpretación constitucional se incorporan como principios aquellos propios de la S.S. y otros que forman parte de la finalidad del Estado que es la persona humana, de modo que principios como el de dignidad y el de igualdad tienen connotaciones especiales y se integran en la defensa del derecho a la S.S. como derecho constitucional. Por otro lado, como garantía institucional que la Constitución reconoce, la seguridad social está blindada contra una reforma legislativa, la misma que debe cumplir estos presupuestos para no vaciar de contenido el derecho en el ordenamiento normativo.

### III. BASE CONSTITUCIONAL Y CONFIGURACIÓN LEGAL DE LA PENSION. La exigencia de la sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones actuales y futuros.

#### 1. La base constitucional

Dentro de los derechos económicos y sociales, la Constitución regula el régimen de la Seguridad Social y pensiones en los artículos 10°, 11° y 12° y en la PDFT, SDFT y UDFI.

En el caso del artículo 10°, como se ha anotado, se reconoce un derecho universal y progresivo a la Seguridad Social. No se limita a la condición de

trabajador sino que se proyecta hacia una universalidad subjetiva, de acuerdo a las contingencias que precise la ley y con la finalidad de la elevación de la calidad de vida.

Respecto a la Seguridad Social, el TC considera que es la garantía institucional que expresa por excelencia la función del Estado. Aunque no aparece en el texto constitucional, el TC reconoce la titularidad estatal de la función, y la vincula a los "principios de progresividad, universalidad, y solidaridad y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida." (fundamento 54 de la sentencia del 3 de junio de 2005).

Por su parte, en el artículo 11° constitucional se garantiza el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones. En este texto, se admite la posibilidad del sistema privado de pensiones, aunque este no sea propiamente un régimen de S.S.. Al respecto, el TC señala:

163.-El artículo 11 reconoce la existencia de un sistema privado y otro mixto. Por lo que atañe al primero, es necesario que las reglas desiguales con respecto de los sistemas públicos se homologuen en cuanto a sus objetivos :libre acceso y retiro, así como una pensión digna. (sentencia del 3 de junio de 2005)

Se aprecia entonces que los principios que sustentan esta norma son diferentes a los expresados respecto del artículo 10°. En este caso, los objetivos son libre acceso y retiro y una pensión digna, sin entrar a revisar la solidaridad, propia de la Seguridad Social, de tal forma que el sistema privado tiene habilitación constitucional.

El artículo 12° contiene un mandato directo de la intangibilidad de los fondos y reservas de la S.S. y de la utilización de los recursos en los términos que establece la ley. Aquí se aprecia una referencia directa a las cuestiones económicas, no sólo respecto de la intangibilidad de los fondos, sino especialmente a que los recursos se utilizan en los términos que establece la ley, de modo que es la norma jurídica de nivel legal la que debe establecer el destino. Es decir, debe existir una disposición en tal sentido como parte de la organización del régimen de pensiones, que garantice la utilización en los fines de la S.S.

Las DFT de la Constitución también se ocupan del tema pensionario. La PDFT es la que ha acuñado la referencia a la sostenibilidad financiera. La SDFT establece que el Estado garantiza el pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que

éste destine para tales efectos y a las posibilidades de la economía nacional, lo que parte del supuesto que el Estado participa en el financiamiento de las pensiones públicas, pero se sujeta a sus posibilidades económicas. Cabe precisar que al haber sido modificada la PDFT hay un doble juego de la exigencia de sostenibilidad financiera: por un lado, la de la PDFT y, por otro, el de las previsiones presupuestarias y las posibilidades de la economía nacional.

Finalmente, la UDFT, relativa a la aplicación progresiva de las disposiciones constitucionales que exijan nuevos o mayores gastos públicos, si bien tiene un campo de aplicación general, el TC lo aplica en la interpretación constitucional del pago de las pensiones.

## 2. Configuración legal

El marco constitucional quedaría sin contenido, si no se contara con una regulación normativa legal que permitiera "delimitar su contenido protegido". (Fundamento 55. Sentencia del 3 de junio de 2005).<sup>38</sup>

El TC ha establecido que la ley debe tener normas relativas a las condiciones de pertenencia a un determinado régimen de S.S., las condiciones para la obtención de un derecho subjetivo a una determinada prestación y regirse por el principio de solidaridad. En este sentido, la solidaridad supone un sistema de reparto y la existencia de medidas dirigidas a ponerlo en práctica, a revisarlo y a verificar su efectividad. Este es el aspecto principal a tener en cuenta en una modificación pensionaria y en el que tiene cabida una referencia directa a la sostenibilidad financiera. No es posible aplicar la solidaridad sin una previsión de medidas dirigidas a garantizar su efectividad y control.

### 2.1 Las fuentes de financiamiento del régimen de pensiones y los estudios actuariales.

Una primera exigencia de la sostenibilidad financiera es la previsión de las fuentes de financiamiento y de estudios actuariales.

En el caso del D.L. N° 19990, las normas originales establecían en cuanto a su organización financiera que estas fuentes eran las aportaciones de los empleadores y de los asegurados; el producto de las multas y recargos por las

38 En este sentido, véase MONEREO PEREZ, José Luis. El derecho a la seguridad social. En Comnetarios a la constitución Socio Laboral de España. Editorial Comares.2002. Página 1426.

infracciones a este D.L. y su Reglamento; el rendimiento de sus inversiones; los intereses de sus capitales y reservas; y las donaciones que por cualquier concepto reciba.

La Ley N° 26504 estableció que los aportes al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), ascendían a 11% y luego no menores a 13% de la remuneración asegurable y que eran de cargo del asegurado, precisando que el porcentaje podía ser incrementado mediante Decreto Supremo refrendado por el MEF con la opinión técnica de la Oficina de Normalización Previsional.

El financiamiento no sólo se obtiene de los aportes sino también del Estado. "En aquellos países en donde el sistema funciona en base a los aportes (como en el Perú), se utilizan las estimaciones actuariales, que se materializan en los cálculos efectuados por un actuario (de ahí su nombre: cálculo actuarial) a partir de la matemática probabilística para determinar un plan financiero elaborado en base al estimado de la evolución probable de los recursos (ingresos) y obligaciones (prestaciones y número de asegurados) en determinado periodo de tiempo: corto (un año), mediano (5 años) o largo (10 años)."<sup>39</sup>

## 2.2. El régimen financiero.

Una segunda referencia la constituye el régimen y organización financiera. Según el artículo 19° del D.L. N° 19990 el régimen financiero del SNP operaría en base al sistema de prima escalonada. Bajo responsabilidad del Gerente General de la Caja Nacional de Pensiones, en períodos no mayores de cinco años, se efectuarían obligatoriamente estudios actuariales para determinar si los ingresos y reservas del SNP garantizan su equilibrio financiero. Esta es una previsión legal pero el tiempo evidencia una crisis del sistema lo que nos coloca en una exigencia de contar con mecanismos de control y seguimiento.

En la prima escalonada se recauda "una suma determinada por aportes obtenida de un porcentaje de la remuneración de los trabajadores (asegurados), que pueda ser reajustada (de ahí su nombre: escalonada) cada vez que exista desequilibrio entre ingresos y egresos. En el Perú coexiste el sistema de reparto con prima escalonada (Decreto Ley N° 19990, y N° 20530) con el de

<sup>39</sup> ABANTO REVILLA, César. Obra citada. Página 434. Sobre el tema y desde una perspectiva económica, véase el estudio sobre las técnicas actuariales de THULLEU, Meter. Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes. Colección Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1995.

capitalización individual (Sistema Privado de Pensiones)."<sup>40</sup> Esta opción u otra deben ser definidas y establecidas en la norma jurídica.

## 2.3. El destino del ahorro y la intangibilidad del fondo.

En concordancia con el cuarto párrafo de la PDFT, la Ley N° 28449 establece que los recursos provenientes de la aplicación de topes, serán transferidos al Fondo para la Asistencia Previsional para financiar los incrementos de las pensiones.

Es decir, los regímenes pensionarios deben contar con disposiciones que permitan la subsistencia sino la mejora del sistema. Ello, como dice el TC respecto de la interpretación constitucional del cuarto párrafo de la PDFT, "resulta vinculante para todos los poderes públicos, de manera tal que sería inconstitucional todo acto mediante el cual se destine parte de los recursos que provengan de la aplicación de las nuevas reglas pensionarias, a asuntos que no se encuentren directamente relacionados con la optimización del sistema de seguridad social del Estado". Esta apreciación es trascendente para asumir la necesidad de un patrimonio exclusivo de la seguridad social, distinto al del Estado y además que tales recursos permitan la mejora del sistema.<sup>41</sup>

Aquí se encuentra una pieza importante en la asimilación de la sostenibilidad financiera tanto en la ordenación normativa de los regímenes actuales como de aquellos que se establezcan con ocasión de una reforma.

## 3. Una regla a incorporar en los regímenes de pensiones

El sistema de pensiones comprende tanto el ejercicio del derecho como la administración de los recursos que se utilizan para el pago de las pensiones. Uno y otro elemento son interdependientes entre sí y no pueden ser examinados en forma aislada. Un criterio para integrar la idea del "sistema" es precisamente la

<sup>40</sup> ABANTO REVILLA, César. Obra citada. Página 438 y siguientes.

<sup>41</sup> Incluso, respecto de la rentabilidad de las inversiones, el reglamento del Decreto Ley N° 19990, D.S. N° 011-74-TR, establecía que la rentabilidad efectiva neta anual de cada inversión real se calcularía dividiendo el rendimiento total proyectado para el período en que debe recuperarse el capital, entre el número de años de dicho período. Estas normas establecían obligaciones de verificación de resultados y de revisión periódica al finalizar cada ejercicio contable de modo que si no se obtenía el resultado previsto en el ejercicio, el Consejo Directivo de Seguro Social del Perú adoptaría las medidas pertinentes, previo informe del Gerente General. No bastan este tipo de normas sino que es necesario un mecanismo de seguimiento y control.

<sup>42</sup> Las relaciones entre ambos sistemas vienen dadas, de entrada, por las afiliaciones. Este tema ha sido revisado en términos económicos y jurídicos por el Informe Defensorial N° 99 "El futuro de los Sistemas de Pensiones. Hacia una nueva relación entre el Sistema Público y el Privado".

sostenibilidad financiera, que no se agota en la comprobación de existencia de recursos económicos, sino que comprende la previsión legal de un financiamiento, de estudios actuariales, de una organización financiera y de normas de verificación de resultados y de revisión del régimen de intangibilidad. Ello es parte del sistema de reparto y de la solidaridad que es propia de la S.S. y que el TC reconoce como parte de la configuración legal del derecho a la pensión.

Admitida la exigencia de la solidaridad en las pensiones públicas, el paso que el propio TC anuncia respecto de la reforma pensionaria es, en primer término, la unificación de los regímenes públicos (D.L. 19990 y D.L. 20530):

“En tanto que todos los regímenes previsionales administrados por el Estado comparten el objeto de proveer a los pensionistas o a sus sobrevivientes de los recursos necesarios para su mantenimiento o sustento, la reforma implementada debe ser tomada como un primer paso para su unificación progresiva.

Dicha unificación implicaría la consolidación de los principios de universalidad, progresividad, y solidaridad, inherentes al sistema de seguridad, según reza el artículo 10 de la Constitución. (fundamento 163 de la sentencia del 3 de junio de 2005)“.

En este régimen unificado, la sostenibilidad financiera, como se ha expresado, ha adquirido base constitucional expresa y debe ser también objeto de configuración y desarrollo legislativo.

El régimen privado, si bien no participa de la solidaridad, sí debe garantizar una pensión digna, lo cual supone también una medición de los recursos destinados para tal fin, por lo que la sostenibilidad financiera se constituye como un criterio rector de este sistema. En nuestra opinión, empero, la reforma pensionaria debe incluir normas de vinculación entre el sistema privado y el sistema público de pensiones, pues la existencia y desarrollo de uno no puede determinar defectos inmanejables en el otro, pues ambos tienen protección constitucional. Así, una visión general de los regímenes de pensiones permitiría una adecuada normativa y organización al interior de cada régimen y una garantía externa de funcionamiento de ambos sistemas. 42 Se trata de asegurar una protección interna de existencia de cada régimen y al mismo tiempo una protección externa, en la que bajo el prisma de un sistema general de pensiones se garantice una adecuada relación entre ambos regímenes, sin caer en compartimentos estancos en el que la existencia de uno pueda perjudicar al otro y viceversa. Es decir, la revisión legislativa no se agota en cada régimen, sino un enfoque de ambos, si bien independientes, con previsiones que permitan su desarrollo conjunto.

Según lo expuesto, la sostenibilidad financiera es un criterio rector del régimen del Decreto Ley N° 20530 y de las modificaciones en los regímenes públicos y alcanza también al régimen privado. En nuestra opinión, se trata de un criterio constitucional que debe ser incorporado a la legislación ordinaria como un mecanismo de defensa de los derechos de pensión, de modo que los beneficiarios puedan conocer y tener la garantía de un eficaz cumplimiento de las prestaciones, al tiempo que se genera una obligación estatal de incorporar este criterio en la legislación y de hacerlo efectivo.

Debe quedar claro que según la Cuarta DFT se refiere a las modificaciones que se introduzcan en los regímenes actuales, que obviamente no puede quedar limitado al D.L. N° 20530 sino que comprende también el D.L. N° 19990 y el Sistema Privado de Pensiones. Y, además, alude a los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, lo cual habilita la incorporación de la sostenibilidad financiera en toda reforma pensionaria. Este enfoque no puede ser soslayado en la revisión y evaluación de los regímenes pensionarios, mas aún cuando con legitimidad se propone revisar el futuro de las pensiones en nuestro país.

## BIBLIOGRAFIA

- ABANTO REVILLA, Cesar. La Constitución Comentada. Tomo I. Editorial Gaceta Jurídica. Lima. 2006.
- ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón. Financiación de la Seguridad Social. En: Revista de Derecho Social. N° 17. Albacete. 2001.
- ALMANSA PASTOR, Jose. Derecho de la Seguridad Social. Sexta Edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1989.
- ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis. Instituciones de Seguridad Social. Décimo Séptima edición. Editorial CIVITAS, Madrid, 2000.
- APARICIO TOVAR, Joaquín. La seguridad Social y la protección de la salud. Editorial Civitas. 1989.
- APARICIO TOVAR, Joaquín. La evolución regresiva de la seguridad social en el período 1996-2002: hacia el seguro y el asistencialismo. En : Revista de Derecho Social. N° 19. Albacete. 2002.
- APARICIO TOVAR, Joaquín. La Seguridad Social en la Constitución. En: El modelo social de la Constitución Española de 1978. (1978-2003). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España. 2003.
- ALVAREZ CORTES, Juan Carlos. Comentarios a la Ley General de la

- Seguridad Social. Autores Varios. Manuel Ramón Alarcón Caracuel (Director). Editorial Aranzadi. 2003.
- AUTORES VARIOS. Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Alan Supiot Coordinador. Tirant Lo Blanch. Valencia. 1999.
  - BANCO MUNDIAL. Envejecimiento sin Crisis. Políticas para la Protección de los Ancianos y Promoción del Crecimiento. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a Políticas de Desarrollo. Washington D.C., 1994.
  - BEVERIDGE, William. Seguridad Social y servicios afines. Ministerio de Trabajo y seguridad Social. Madrid. 1989.
  - DE LA VILLA GIL, Luis Enrique. El modelo constitucional de protección social. En: El modelo social en la Constitución Española de 1978. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. España. 2003.
  - DURAND, Paul. La política contemporánea de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España. 1991.
  - FAJARDO CRIVILLERO, Martín. Teoría General de la Seguridad Social. 1ª Edición, Ediciones Luis Alfredo, Lima 1992.
  - GETE CASTRILLO, Pedro. El nuevo derecho común de las pensiones públicas. Editorial LEX NOVA, Valladolid. 1997.
  - GONZALEZ HUNT, César. La necesaria reforma del sistema de seguridad social en pensiones: ¿de la fórmula alternativa entre el sistema público y privado a una relación de complementariedad con prevalencia del sistema privado? Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima. 2004.
  - GRUAT, Víctor. Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones. En: Las pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma.
  - JIMÉNEZ, Adolfo. Reflexiones sobre las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. En: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguridad Social. Número extraordinario. 2006.
  - MARTIN VALVERDE, Antonio; GARCIA MURCIA, Joaquín. Tratado Práctico de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Aranzadi Editorial. 2002.
  - MONEREO PEREZ, José Luis. El derecho a la seguridad social. En: Comentarios a la Constitución Socio Económica de España. Editorial Comares. Granada. 2002.

- MONEREO PEREZ, José Luis. La nueva fase del Pacto de Toledo: el acuerdo para mejora y el desarrollo del sistema de protección social. En: Revista Relaciones Laborales Nº 24. Madrid. 2001.
- MORGADO VALENZUELA, Emilio. La seguridad social en las Constituciones en Latinoamérica. En: Constitución, Trabajo y Seguridad Social. Adec ATC. Lima. 1993.
- MORGADO VALENZUELA, Emilio. Reforma de la Seguridad Social en Chile: El Sistema de Pensiones por vejez. En: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica. Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998.
- PLA RODRIGUEZ, Américo. Financiación de la Seguridad Social. En: Estudios de la Seguridad Social. Fondo de Cultura Universitaria. Montevideo. 1999.
- PASCO COSMOPOLIS, Mario. ¿Son los sistemas privados de pensiones formas de seguridad social?. En: Las reformas de la seguridad social en Iberoamérica. Secretaría General de la OISS. Madrid, 1998.
- RENDONVASQUEZ, Jorge. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Tarpuy. Lima 1981.
- RODRIGUEZ RAMOS, María José; GORELLI HERNANDEZ, Juan; VILCHEZ PORRAS, Maximiliano. Sistema de Seguridad Social. Editorial Tecnos. Sexta edición. 2004.
- SUPIOT, Alain. Esbozo de un Acuerdo Marco relativo a la extensión de la protección social. En: Revista Relaciones Laborales. Nº 15-16. Año XXVII. 2006.
- THULLEU, Meter. Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes. Colección Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1995.