



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 240-2021-PR

Lima, 26 de abril de 2021

Señora
MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a.i. del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que faculta a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones el retiro de sus fondos. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

La seguridad social y su ámbito de protección

1. Múltiples han sido las definiciones que se han ensayado en relación al concepto de seguridad social, no obstante ello, resulta ilustrativa la propuesta de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)¹, según la cual, "(...) la seguridad social surge como una dimensión humanista e integral, universal y solidaria, uniendo dentro de ella a la previsión, la protección y cualquier otro sistema que pudiera establecerse para mejorar las condiciones de salud, sociales, culturales y económicas del trabajador y su familia, orientada al logro del bienestar general y a la satisfacción de todas las necesidades (...)".

Los sistemas de pensiones han sido creados con la finalidad de proteger a las personas al momento de envejecer, otorgando una pensión, derecho que se encuentra constitucionalmente protegido. En ese sentido, el Tribunal Constitucional en el fundamento 74 de la Sentencia 0050-2004-AI/TC ha señalado lo siguiente:

"74. La pensión como derecho fundamental a la 'procura existencial'
(...)

El derecho fundamental a la pensión tiene la naturaleza de derecho social -de contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial'. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba un complejo de obligaciones de respeto y protección -negativas- y de garantía y promoción -positivas- por parte del Estado."

Finalidad del acceso a una pensión

2. El fin de la pensión de jubilación es proteger al trabajador durante su etapa laboral pasiva. Ello se logra mediante el ahorro de una parte de los ingresos de los trabajadores durante su etapa laboral activa, con el propósito de poder financiar su retiro, en el

¹ CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. La Seguridad Social en el Perú. Secretaría General del CISS. México D.F. 1994. p. 29.

momento que su producción disminuya o sea nula². De esto se desprende que los trabajadores deben ahorrar mientras se encuentren trabajando para poder solventar una pensión adecuada, que guarde relación con los ingresos percibidos durante su vida.

El Tribunal Constitucional (TC), señala que el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por tres elementos: el derecho de acceso a una pensión; el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y, el derecho a una pensión mínima³. En este sentido, este derecho supone necesariamente prescribir el ahorro para obtener una de las prestaciones de los sistemas previsionales⁴.

Por otro lado, el TC se ha pronunciado que la pensión se percibe a través de un monto de pago periódico, en las siguientes sentencias:

Expediente N° 0050-2004-AI/TC y otros

"97. La pensión como parte del patrimonio y no como propiedad

(...) Por su naturaleza, la pensión, a diferencia de la propiedad no es un derecho real sobre un bien, sino un derecho a percibir un determinado monto de pago periódico al que se tiene acceso una vez que se han cumplido los requisitos legalmente establecidos. (...)".

Expediente N° 7457-2013-PA/TC

"18. (...) Asimismo ha puntualizado que la pensión no es un derecho real sobre un bien sino un derecho a percibir un determinado monto de pago periódico derivado del cumplimiento de requisitos legales. (...)".

Lo señalado, se encuentra dentro de lo dispuesto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (tratado internacional ratificado por Perú), la cual menciona textualmente en el artículo 28 (prestaciones de vejez), que las prestaciones que se otorgan en el marco del convenio ratificado, consisten en pagos periódicos. En tal sentido, de acuerdo a la normativa internacional, la prestación de vejez (en materia de seguridad social en pensiones) se realiza a través de pagos periódicos.

Sobre el Sistema Privado de Pensiones (SPP)

3. El Estado Peruano tiene la obligación de garantizar el libre acceso a las pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 11 de la Constitución Política del Perú. Además, dicho cuerpo normativo reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que señala la ley y para elevar su calidad de vida, por lo tanto, es una obligación del Estado establecer medidas progresivas con el propósito de ampliar la cobertura previsional para generar una pensión en su vejez.

De esta manera, en nuestro país, normativamente se ha dispuesto la existencia de dos sistemas de pensiones, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), los cuales vienen funcionando de manera paralela.

Cabe señalar que, el SNP está basado en un modelo de reparto y es administrado por

² Samuelson, Paul. An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. Journal of Political Economy 1958

³ (STC 050-2004-AI/TC – acumulados).

⁴ (STC 0014-2007-PI/TC).

la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y de otro lado, el SPP se caracteriza por la existencia de Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), las mismas que son administradas por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y están constituidas por los aportes de los trabajadores y la rentabilidad de las inversiones efectuadas por las AFP, sin intervención económica por parte del erario público. Por lo tanto, la pensión se determina, de manera exclusiva, a partir de los fondos acumulados en dicha cuenta.

En relación con lo señalado, debemos mencionar que el SPP tiene por objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de seguridad social en el área de pensiones, a efectos de otorgar protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento⁵. En cuanto al riesgo de vejez, los fondos de pensiones están diseñados para cubrir este riesgo, de forma tal que los afiliados cuenten con la cobertura económica que les permita sobrevivir cuando- por su edad avanzada - no puedan generarse un ingreso de subsistencia.

De esta manera, bajo la regla general, los trabajadores pueden acceder a una pensión de jubilación a partir de los 65 años de edad, sin la exigencia de periodos mínimos de aportes, por lo que el capital acumulado durante la etapa laboral activa dará como resultado una pensión bajo las modalidades⁶ de retiro programado o renta vitalicia, o, si así lo prefiere el afiliado, el retiro de hasta el 95.5% de los fondos acumulados en la CIC⁷, por lo que el monto de la pensión dependerá del ahorro que este (el afiliado) realice y la rentabilidad de los mismos conforme lo establece la regulación del SPP.

En esta misma línea de argumentación, la SBS señala lo siguiente:

"(...)

Con relación al objetivo del Sistema Privado de Pensiones

(...)

4.3. El objetivo final es que, con la acumulación de recursos en la CIC, el afiliado acceda a una pensión de jubilación que lo proteja durante toda la contingencia de la vejez, es decir, que se le garantice un flujo de ingresos que sirva para la cobertura de sus necesidades básicas y le permita lograr un estándar mínimo de vida. Debido a su finalidad, en el SPP la pensión a percibir guarda proporción directa con la trayectoria de los ingresos durante la vida laboral de los afiliados, por lo que se promueve, entre otras medidas, la mayor regularidad posible en los aportes (es decir, una alta densidad de las cotizaciones), mayor tiempo de cotización y, de ser posible, la realización de aportes voluntarios con fin previsional.

4.4. Además, de acuerdo con Bösch, Melguizo y Pagés (2013) los objetivos de un sistema previsional deberían ser: i) evitar la pobreza en la vejez, es decir proporcionar un ingreso suficiente que permita financiar necesidades básicas; y, ii) suavizar el consumo, es decir, evitar caídas abruptas en la capacidad de consumo al llegar a la edad de jubilación. En ese sentido, se debe desincentivar a que las personas utilicen los recursos de los fondos de pensiones para fines distintos al de la protección del afiliado frente al riesgo de longevidad.

⁵ De conformidad con el artículo 1 del TUO del SPP.

⁶ Artículo 44 del TUO del SPP.

⁷ Conforme lo dispuesto en las Leyes N° 30425 y Ley N° 30478

(...)"

Asimismo, continúa señalando la SBS que, se debe considerar que el monto de una pensión depende fundamentalmente de cinco factores: a) tasa de aporte; b) rentabilidad acumulada desde la afiliación; c) regularidad en pago de aportes; d) tiempo de permanencia / edad de afiliación o cotización; y e) edad de jubilación. De esta manera, cualquier medida que altere estos cinco factores, tiene un impacto directo en el nivel de cobertura y las pensiones de jubilación.

Seguidamente, la SBS determina que, el retiro prematuro de los fondos de pensiones⁸ deteriora la cobertura previsional a nivel global, ya que deja a más personas sin recursos suficientes para su vejez, generando los siguientes impactos negativos a nivel individual (afiliados) y en la sociedad en general:

- a) Hace más complejo el objetivo de alcanzar una pensión adecuada para quienes actualmente no aportan, desvirtuando de esta manera una potencial mejora al sistema de pensiones.
- b) Aumenta el riesgo de caer en una situación de pobreza en la vejez, es decir, expone a las personas a la falta de protección frente al riesgo de vejez, pues los retiros que se efectúen hoy reducen la futura pensión que reciban al momento de la jubilación.
- c) Genera una mayor carga financiera a la sociedad, debido a que tendrá que ser esta la que provea los recursos (vía impuestos u otros medios de recaudación) para financiar la protección a aquellos afiliados que decidieron retirar anticipadamente sus fondos y, con ello, quedaron desprotegidos al momento de su jubilación. Ello, también afecta negativamente la capacidad de gasto en otros sectores como salud y educación.
- d) Distorsiona el objetivo de largo plazo de los fondos de pensiones, pues, como las personas podrían retirar sus recursos anticipadamente a edades muy tempranas, se generan incentivos perversos para la inversión en instrumentos más líquidos, esto es, más fácilmente convertibles a efectivo, pero que, a su vez, son menos rentables. Es decir, se priorizaría contar con efectivo el día de hoy para solventar los retiros anticipados, en detrimento de la rentabilidad futura que se podría obtener si se respetara el horizonte de largo plazo de los fondos de pensiones.
- e) Genera pérdidas en los recursos de los afiliados, especialmente en los siguientes casos:
 - Cuando el tiempo en el que se ha realizado aportes con fin previsional es muy corto, pues el afiliado no ha generado una rentabilidad suficiente que permita amortiguar el impacto del retiro anticipado.

⁸ Mediante las leyes N° 30425 y N° 30478 se han aprobado medidas que han afectado la finalidad principal de un sistema pensionario, que es otorgar pensiones de jubilación. Actualmente, en el SPP se permite retirar hasta el 95.5% de los recursos de la CIC para un uso diferente al de contratar o financiar una pensión de jubilación. Adicionalmente, cabe señalar que un beneficio colateral otorgado a los trabajadores afiliados al SPP es el que se ha establecido por Ley N° 30478, en lo que respecta a la posibilidad de disponer hasta el 25% del fondo de pensiones para la compra de un primer inmueble, en cualquier de la etapa de afiliación de un trabajador.

- Cuando el retiro se efectúa en periodos de crisis financieras, pues el valor cuota de los fondos de pensiones, a raíz de la caída generalizada de los mercados, disminuye su valor, situación que incluso podría afectar a los aportes efectuados por los afiliados, especialmente si estos han permanecido un corto tiempo en el SPP o hayan efectuado pocos aportes (baja densidad de cotización).

En tal sentido, la Autógrafa de Ley, ofrece incentivos perversos a los afiliados al SPP, autorizando el retiro de sus fondos previsionales, que si bien, representa un beneficio monetario inmediato, ello afecta negativamente la capacidad que tienen los afiliados a construir una pensión que les brinde protección y a sus derechohabientes, incrementando la posibilidad de caer en pobreza durante la vejez y poniendo en riesgo su bienestar, incumpliendo con el objeto de creación del SPP como parte de la Seguridad Social en pensiones del país.

Sobre la disponibilidad del total de los fondos previsionales para los afiliados que han dejado de aportar al SPP

4. Cabe recordar que, la emergencia sanitaria y las medidas de confinamiento que se tomaron para evitar la expansión del COVID-19, generó que la mayor parte de actividades económicas se paralizara, lo que ocasionó una significativa contracción del empleo. Sumado a ello, solo un porcentaje reducido de trabajadores, accede al mercado laboral formal que le brinda todos los beneficios laborales (más del 70% del PEA se encuentra en la informalidad) y que le permite cotizar en un sistema de pensiones.

De esta manera, la estructura del mercado laboral no constituye argumento para impulsar medidas para resolver problemas coyunturales como el desempleo a través de la disposición de fondos previsionales a edades tempranas, como lo señala la Autógrafa de Ley (afiliados mayores de 40 años que no acrediten 5 años de aportación al SPP).

Al respecto, el Banco Mundial, a la luz de las diversas experiencias de reforma de pensiones, considera que, si bien la disposición de fondos resulta atractiva en el corto plazo y es un alivio a la presión política a favor de la reducción del desempleo, ella es una forma costosa y poco adecuada de atacar el problema de desempleo. A menudo, esta medida de anticipo de pensión decrece la fuerza laboral y baja el producto potencial de la economía de un país⁹. En consecuencia, no es del todo probable que el retiro de fondos reduzca efectivamente el desempleo. Por tanto, este problema debe atacarse de otras formas y los sistemas de pensiones deben estar orientados a las personas de edad avanzada a fin de mitigar el riesgo de vejez, máxime lo establecido en el artículo 12° de la CPP.

No se debe olvidar que en el SPP ya existe un Régimen Especial de Jubilación Anticipada por Desempleo, dirigido para afiliados con edades mayores a 55 años (hombres) y 50 años (mujeres) que acrediten no haber percibido ingresos por al menos 12 meses consecutivos; de tal modo que la posibilidad de un retiro anticipado por el total de los fondos a los 40 años en adelante afecta seriamente la protección social de los afiliados, también, por ejemplo, en la cobertura de la salud, por cuanto no tendrían acceso a ello en la medida que no alcancen a la condición de ser pensionistas en un

⁹ Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. "Envejecimiento sin crisis". 1994.

sistema previsional. Por lo expuesto, las medidas de mitigación para el riesgo de desempleo deben estar orientadas a mejorar el mercado laboral peruano e incrementar los niveles de su formalidad.

Sobre la intangibilidad de los fondos de pensiones

5. De acuerdo con el artículo 12 de la CPP 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.

El TC ha señalado cuál es el ámbito de protección de la intangibilidad de los fondos de la seguridad social, en el sentido que se indica a continuación:

"Expediente N° 00014-2007-AI/TC

Fundamento 31. (...) La intangibilidad a la que alude el artículo 12° de la Constitución tiene por propósito asegurar que los fondos y las reservas de la seguridad social no sean destinados a fines distintos del aseguramiento y la garantía del pago de una pensión (artículo 11° de la Constitución) acorde con el principio-derecho de dignidad, reconocido por el artículo 1° de la Norma Fundamental. (...)"

Esto quiere decir, que todo aporte cobrado que se encuentre en un fondo de seguridad social (entiéndase también fondos de pensiones) no puede ser destinado para otro fin que no sea el pago de una pensión. Por ende, toda propuesta que no tenga relación con el pago de una pensión, como es la devolución de aportes, no cumpliría con los estándares de protección constitucional de la seguridad social.

En concordancia con lo mencionado, la SBS señala lo siguiente:

"(...)

4.8 Resulta importante puntualizar que la garantía constitucional de la intangibilidad de los fondos de pensiones deviene en que el uso de estos no deba ser destinado a fines distintos a los que motiva el ahorro forzoso de parte los trabajadores que se encuentran afiliados a una AFP, toda vez que admitir este supuesto conllevaría a que el bien futuro a proteger -la pensión de jubilación- se vería afectada sustancialmente, en la medida que no se contaría con los recursos necesarios para proveerse una protección cuando la inminencia del riesgo social, inevitable por el paso del tiempo -la vejez- así lo exija, perdiendo todo sentido lógico la obligación dispuesta por ley, de realizar aportes mensuales a un sistema pensionario, y cuyo fundamento se soporta en la premisa de que existe una "miopía"¹⁰ respecto de la percepción de los riesgos sociales por parte de la población en edad laboral activa.

(...)"

Ahora bien, la Autógrafa de Ley, ha establecido en su artículo 3 que, el retiro de los fondos mantiene la condición de intangible, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, cualquier afectación sea por orden judicial y/o administrativa; sin embargo, en caso de retenciones judiciales o

¹⁰ Conocida en la jerga económica como "miopía previsional", viene a ser la no visibilidad inmediata de parte de un individuo respecto de las contingencias sociales de largo plazo, como es el caso de la vejez; por lo que se requiere de una acción tutiva del Estado que lo obligue a ahorrar en un sistema pensionario desde que es joven, para así contar con recursos que, adecuadamente administrados, lo protejan cuando llegue la contingencia.

convencionales derivadas de deudas alimentarias, permite hasta un máximo de 30% de lo retirado.

Adicionalmente, la Autógrafa de Ley señala que: "(...) En caso de que el afiliado que se encuentra obligado judicialmente o convencionalmente a prestar alimentos, decida no retirar de su fondo algún monto de lo permitido por esta ley, los beneficiarios de la obligación alimentaria, podrán solicitarlo en el porcentaje que dispone la sentencia judicial o el acuerdo convencional, no pudiendo exceder del 30%, dispuesto en el párrafo anterior (...)".

En relación con lo anterior, resulta pertinente mencionar que la Autógrafa de Ley no ha considerado que la intangibilidad de los fondos de pensiones es una garantía constitucional, recogida en el artículo 12 de nuestra Carta Magna y que impide a cualquier tercero e incluso al Estado, afectar por decisión unilateral dichos fondos; toda vez que su finalidad es proteger el derecho fundamental de las personas a una pensión una vez que cesen en su vida laboral activa y puedan tener un ingreso que reemplace su remuneración logrando de esta manera cubrir sus necesidades básicas en la vejez.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señala en el considerando 83 de la sentencia recaída en el expediente N°0001-2013-PI/TC, lo siguiente:

"(a) La intangibilidad de los fondos pensionarios

83. La intangibilidad de los fondos previsionales se entiende como una garantía institucional del derecho fundamental a la pensión, tal como se dejó entrever en la STC 0050-2004-AI/TC y otros. En tanto posee una eficacia reforzada (STC 0005-2004-AI/TC) su preservación es indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador, de tal manera que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, además de estar blindada contra una reforma legislativa -incluso constitucional- que la anule o la vacíe de contenido. De otro lado, la garantía institucional, para poder operar directamente, a diferencia de un derecho fundamental clásico, requiere de configuración legal, que se convertirá en la fuente normativa vital para delimitar su contenido protegido (STC 0050-2004-AI/TC y otros)".

Ahora bien, la afectación a dicho mandato constitucional, se produce con la autorización de disponibilidad de los fondos previsionales para fines distintos a una pensión, por lo que extender la garantía de intangibilidad a los recursos retirados, no elimina la vulneración previamente sufrida.

Si bien es cierto, el SPP es un sistema de capitalización individual, en el que el capital para la pensión sólo dependerá del ahorro individual más la rentabilidad acumulada a lo largo de los años, esto no implica que el afiliado pueda disponer de dichos recursos en cualquier momento y para cualquier finalidad, siendo las leyes establecidas para el SPP las encargadas de hacer cumplir las garantías establecidas en la constitución. De esta manera, conviene precisar que, si bien la pensión forma parte del patrimonio de la persona, no se puede ejercer sobre la misma todos los atributos que corresponden al derecho de propiedad. Al respecto, el TC sostiene que:

Expediente N° 0050-2004-AI/TC y otros

"97. La pensión como parte del patrimonio y no como propiedad

(...) Por su naturaleza, la pensión, a diferencia de la propiedad no es un derecho real sobre un bien, sino un derecho a percibir un determinado monto de pago periódico al que se tiene acceso una vez que se han cumplido los requisitos legalmente establecidos. (...).

Expediente N° 7457-2013-PA/TC

"18. (...) Asimismo ha puntualizado que la pensión no es un derecho real sobre un bien sino un derecho a percibir un determinado monto de pago periódico derivado del cumplimiento de requisitos legales. (...).

Expediente N° 0001-2013-PI/TC

"91. Lo que sí ha establecido este Tribunal es que la pensión es parte del patrimonio de la persona, pero no es una forma de propiedad (STC 0050-2004-AI/TC y otros). Ahora bien, se ha establecido normativamente que existe "(...) la propiedad sobre los fondos acumulados en su Cuenta Individual de Capitalización (...)" (artículo 45 del Decreto Supremo 054-97-EF). El fondo manejado por las AFP definitivamente es parte del patrimonio del afiliado, pero no goza de los atributos de la propiedad como derecho, sino por el contrario es salvaguardado por el derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución), y por lo tanto, su posible vulneración debe ser examinada a partir de la garantía institucional de la intangibilidad de los fondos pensionarios (artículo 12 de la Constitución)."

En este sentido, de acuerdo con el artículo 923° del Código Civil Peruano, la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley. Dada su naturaleza, la pensión, a diferencia de la propiedad, no es un derecho real sobre un bien, la pensión no puede ser objeto de determinados actos de libre disposición (compra-venta, permuta, donación, entre otros), ni es susceptible de expropiación, por el modo como se transfiere tampoco se puede equiparar con la propiedad, no es susceptible de ser transmitida por la sola autonomía de la voluntad del causante. El razonamiento llevado a cabo por el Tribunal Constitucional va de acuerdo con la finalidad del derecho a una pensión ya que la pensión cumple como fin y objeto; otorgar al individuo una pensión de jubilación, entendido como un pago paulatino a favor del afiliado. El derecho de pensión prevé a futuro una seguridad económica del afiliado.

Cabe señalar que, debe aplicarse el mismo razonamiento para el fondo previsional acumulado en la CIC del afiliado al SPP, ya que sin la existencia de dicho fondo no podría otorgarse la pensión correspondiente.

6. Por otro lado, si bien la Autógrafa de Ley, pretende otorgar protección a un grupo vulnerable como lo son los alimentistas, otorgarles la potestad de solicitar de manera directa ante las AFP los recursos previsionales del afiliado (obligado a prestar alimento) transgrede la intangibilidad dispuesta en el artículo 12 de la Constitución, de acuerdo a lo señalado en los numerales precedentes.

Asimismo, de aprobarse la medida, se propiciaría un despropósito material de la media (uso no razonable), ya que se podría generar el doble pago de una obligación por parte de los afiliados al SPP que se encuentran al día en el cumplimiento de sus obligaciones alimentarias, toda vez que, la norma no es excluyente para los afiliados al SPP, que tuvieran una remuneración u otro ingreso dinerario a la cual podrían afectar los beneficiarios, para el pago de la obligación alimentaria.

De la misma manera, la norma contraviene lo pactado en un acuerdo convencional entre las partes, el cual de no ser cumplida tiene los mecanismos legales para hacer efectivo el pago de la obligación, así como la ejecución del mandato judicial, en el cual es el juez, que, habiendo realizado el análisis del caso y de acuerdo a las normas vigentes sobre la materia¹¹, dispone la fuente y mecanismos de pago de las obligaciones alimentarias, por lo que dicha disposición genera incongruencia jurídica en el marco legal peruano.

Considerando que la Autógrafa de Ley permite el retiro de hasta 4 UIT, es decir, deja a la voluntad de afiliado el monto a disponer, pudiendo resultar menor a 4 UIT, la afectación para pago de alimentos se establece hasta un 30% del monto retirado; sin embargo, en el caso de los afiliados que no deseen realizar dicha disposición de recursos, los terceros podrían retirar hasta el 30% del máximo permitido, no existiendo igualdad de condiciones para el mismo grupo de beneficiarios sobre el beneficio normado.

Incumplimiento de tratados internacionales ratificados por el Estado Peruano

7. Tal como se mencionará anteriormente, la Autógrafa de Ley atenta contra el derecho fundamental a la pensión de los afiliados al SPP, vulnerándose así el principio progresividad en la seguridad social que permite el reconocimiento del derecho a la pensión y la intangibilidad con la que están protegidos los fondos de pensiones, conforme a las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Perú.

Al respecto, cabe mencionar que, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, señala literalmente que:

"Cuarta.- Interpretación de los derechos fundamentales
Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú."

Por su parte, los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrita y proclamada en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada y aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13282 señalan:

"Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

(...)

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho (...) a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (...)."

¹¹ De acuerdo a lo establecido en el Código Civil y Código Procesal Civil.

Mediante Resolución Legislativa N° 13284, el Perú aceptó las partes II, III, V, VIII y IX del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, así como, en virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio, se acogió a las excepciones temporales que figuran en los artículos 9, d); 12,2; 15, d); 18,2; 27, d); 48, c) y 55, d), del referido instrumento legal.

El convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la norma mínima de la seguridad social, dispone en sus artículos 25 y 26 lo siguiente:

"Parte V: Prestaciones de Vejez

Artículo 25

Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 26

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.
2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.
3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito."

Al respecto, César Abanto Revilla indica que el referido Convenio "es sin duda el instrumento de carácter internacional que vincula a nuestro país –hasta la fecha- que desarrolla con mayor detalle los aspectos relativos a la seguridad social y sus prestaciones" ¹².

Conforme a lo anterior, resulta evidente que el derecho a la pensión es reconocido en instrumentos internacionales que el Perú ha suscrito y, por ende se encuentra reconocido como parte de la legislación nacional (además de las normas internas propiamente), por tanto, permitir que los afiliados al SPP, mayores de 40 años, dispongan de hasta el 100% de los fondos de las CIC, así como la utilización de éstos para fines no previsionales, involucra desconocer los compromisos asumidos respecto a la garantía de la seguridad social que debe procurar el Estado.

De las normas internacionales antes citadas se puede colegir que, en relación a la seguridad social como un derecho humano de carácter social, existe la obligación del Estado Peruano de adoptar medidas legislativas para lograr la progresividad de dicho derecho, de lo que se desprende como consecuencia la prohibición de regresividad de aquel.

¹² OP. Cit.

Ahora bien, sobre la progresividad y no regresividad mencionada, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en el Segundo Informe sobre la Situación de Derechos en el Perú del año 2000, lo siguiente:

"El carácter progresivo con que la mayoría de los instrumentos internacionales caracteriza las obligaciones estatales relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales implica para los Estados, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retroceso. Luego, los retrocesos en materia de derechos económicos, sociales y culturales pueden configurar una violación, entre otras disposiciones, a lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana".

8. Por otro lado, para el caso del cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado respecto a los derechos sociales, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"Expediente N° 1776-2004-AA/TC
Fundamento 16.

(...)

Es más, la obligación de proveer de todas las medidas jurídicas necesarias que tornen efectivo a los derechos sociales -entre ellos, a la pensión-, no sólo es una obligación de carácter constitucional. También se trata de un compromiso supranacional proveniente del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento que, al amparo de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y del artículo V del TP del CPC o, forma parte del bloque de constitucionalidad internacional aplicable al derecho fundamental a la pensión. (...)"

Por lo tanto, de la revisión de las normas internacionales, que forman parte del bloque de constitucionalidad del derecho a la seguridad social, así como de las normas directamente constitucionales, se considera que lo propuesto por la Autógrafa de Ley que permite que los afiliados al SPP dispongan parte (hasta 4 UIT) o hasta el 100% de los fondos de las CIC (afiliados mayores de 40 años y que no registren aportes en los últimos 5 años), así como la utilización de éstos para fines no previsionales, implicaría el incumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Evaluación e impacto económico de las medidas establecidas en la Autógrafa de Ley

9. En relación a lo dispuesto en el primer artículo, se estima que 5,1 millones de afiliados podrían retirar sus fondos previsionales (hasta 4 UIT), alcanzando un total de S/ 38 mil millones, 23% del valor del fondo de pensiones, lo que sumado a la posibilidad que los afiliados mayores de 40 años que no han aportado cinco años retiren sus fondos (hasta el 100% de la CIC), representaría S/ 6 mil millones adicionales.

Cuadro N° 1
Impacto de la Autógrafa de Ley: Potenciales afiliados y monto a retirar

	Afiliados retiran hasta 4 UIT (excluye 60 meses sin aportes)	Afiliados con cinco años sin aportes retiran 100%	Afiliados con cinco años sin aportes + otros afiliados retiran hasta 4 UIT
	(A)	(B)	(A) + (B)
Monto a retirar en millones de soles	38 086	6 120	44 157
% del fondo	23%	4%	27%
Afiliados que potencialmente retirarían	5 069 575	527 746	5 597 321
Afiliados que quedarían sin saldo CIC	5 439 063	527 746	5 966 809

Fuente: SBS

Por lo tanto, debido a la necesidad de contar con liquidez necesaria para cumplir con las entregas dispuestas en la Autógrafa de Ley, y teniendo en cuenta que la visión de largo plazo es una de las características fundamentales del SPP y que la recaudación promedio mensual es de S/ 905 millones¹³, los retiros llevarán a una recomposición de las inversiones de los fondos de pensiones, pasando de instrumentos con un horizonte de inversión de largo plazo a otros de corto plazo, lo cual tendrá un efecto negativo en la rentabilidad para los afiliados que no retiren sus fondos dado que los segundos instrumentos generan un menor retorno que los primeros.

10. Asimismo, la medida de retiro de los fondos afecta al sistema financiero debido a que los fondos que administra están invertidos mayoritariamente en el país (Feb-2021: 52.4%), principalmente, en bonos soberanos, acciones, depósitos a plazo y activos de renta fija. Las AFP tendrían que liquidar sus posiciones¹⁴ en estos instrumentos potencialmente a un menor valor, dado el volumen que se necesitaría.

Una nueva reducción de los ahorros previsionales podría debilitar la confianza de los mercados en los bonos soberanos y alentar a una mayor venta de estos. La implementación de la medida afectaría principalmente las posiciones o las inversiones locales, 50,2% de los fondos, aproximadamente S/ 81 mil millones, el impacto de esta medida significa el 54% de estas posiciones, y al ser 16,9% del total de los fondos del SPP posiciones en instrumentos del Gobierno Central, la participación de las inversiones locales del SPP son el 20,3% de los créditos del sistema financiero, por lo que el cierre de posiciones por este retiro, afectaría el valor de mercado de estos instrumentos generando incremento de las tasas de interés, las cuales afectan el costo de endeudamiento del Estado.

Debe señalarse además que, de considerar el cierre de las posiciones en el exterior

¹³ Promedio mensual de aportes año 2020, fuente SBS

¹⁴ Posición: ...Situación de una persona o entidad que interviene en un mercado por el hecho de negociar un contrato sobre activos de dicho mercado. Su posición puede ser corta o larga. Glosario BCRP.

afectaría el mercado cambiario, desvalorizando más los fondos de todos los afiliados al SPP.

Cuadro N° 2

Principales indicadores del Sistema Privado de Pensiones

	Ene-20	Ene-21
Cartera Administrada (Mill. US\$)	52 216	44 969
Cartera Administrada / PBI (%) ¹	23,0	23,0
Inversiones Locales / Inversión (%) ¹	57,8	60,6
Inversiones Locales / Crédito del Sistema Financiero al Sector	25,2	20,3
Tenencia de Acciones Locales / Capitalización Bursátil (%)	4,9	4,5
Tenencia de Deuda del Gobierno / Deuda Interna del Gobierno	28,0	19,7
Depósitos de la Cartera / Depósitos del Sistema Financiero (%)	1,9	2,8

^{1/} La información del denominador corresponde al cuarto trimestre de 2020.
Fuente: SBS.

De la misma forma, el valor del ahorro cae ostensiblemente y será más difícil la recuperación de los fondos. En efecto, el retiro masivo de los fondos tiene un resultado negativo en los mismos, dado que las AFP tendrían que lidiar con esta coyuntura vendiendo instrumentos a precio bajo, en un corto tiempo (liquidando los valores en los que están representados), lo que impactaría en la caída de la rentabilidad que termina afectando a todos los afiliados al SPP, los que retiraron como a los que no lo hicieron y sobre todo a los afiliados próximos a pensionarse.

11. Por otro lado, la implementación de la medida propuesta, al requerir cerrar posiciones descapitalizaría al Estado y afectaría principalmente, las posiciones o las inversiones locales, que representan más del 50% de los fondos. Asimismo, generaría que las tasas de interés se eleven afectando a todos los peruanos y peruanas por el retiro de fondos de los afiliados al SPP.

Cuadro N° 3

**Carteras administradas por el Fondo del SPP por sector económico
(%participación del fondo)**

	2019	2020
	%	%
I. INVERSIONES LOCALES	54.5	50.5
Gobierno	23.1	16.9
Intermediación Financiera	13.0	14.2
Seguros	0.1	0.2
Holding	3.1	3.1
Energía	4.2	3.6
Industria	4.1	3.5
Hidrocarburos	0.4	0.7
Inmobiliaria y Construcción	0.3	0.4
Minería	1.2	2.1
Almacenes Comerciales	1.5	1.7
Telecomunicaciones	0.9	1.0
Sociedades Concesionarias	0.2	0.2
Diversas	2.4	2.9

II. INVERSIONES EN EL EXTERIOR	44.9	49.7
III. OPERACIONES EN TRÁNSITO	0.6	-0.2
TOTAL	100.0	100.0

Elaboración: SBS

Fuente: SBS

En la misma línea, un primer impacto en la caída en el valor de los bonos del tesoro de Perú (referido a aquellos que ya se encuentran colocados en el mercado) y otros activos financieros, ya que el 50,6% del portafolio total del SPP -aproximadamente S/ 83 mil millones- están invertidos en el país, principalmente en bonos soberanos, acciones, depósitos a plazo y activos de renta fija.

En el caso de los bonos soberanos, el SPP es tenedor del 25% del total de bonos. Cabe señalar que, si bien la última colocación de bonos soberanos a 5 y 10 años ha mostrado buenos resultados, la liquidación inmediata de posiciones por un monto equivalente al 25% del portafolio puede afectar negativamente la cotización de los Bonos del Tesoro, generando una caída en sus precios y la consecuente subida de sus tasas de interés.

Ahora bien, para hacer frente al retiro propuesto, las AFP requerirán liquidar en un plazo muy corto posiciones en el mercado local, debido a la falta de liquidez. Esto podría generar retiro de financiamiento a las empresas locales, subida en las tasas de interés, subida en el tipo de cambio, afectando a todos los peruanos, inclusive los no afiliados al SPP.

Cabe señalar que, de manera similar a lo establecido en el mercado local, la venta apresurada de los activos invertidos en el exterior -principalmente invertidos a largo plazo y de baja liquidez como bonos o acciones de empresas particulares- generaría una mayor desvalorización de dichos fondos o el pago de precios inferiores, inclusive, a los presentados a la fecha, perjudicando aún más a los afiliados al SPP (los que retiran fondos y los que no lo hacen).

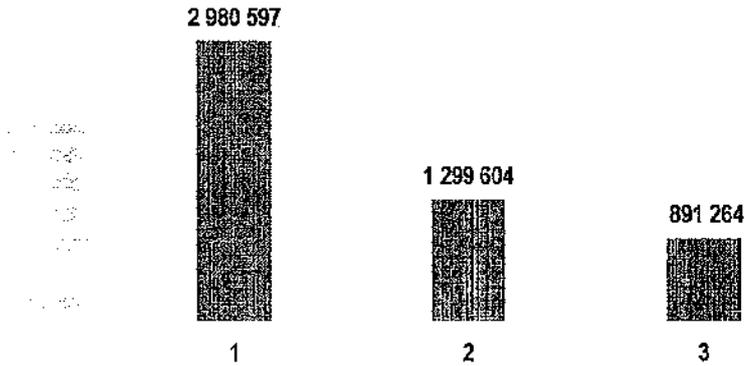
En consecuencia, para atender los retiros de los afiliados, las AFP tendrán que vender acelerada y masivamente sus inversiones, desvalorizando el portafolio y generando mayores pérdidas para los afiliados y generando además perjuicios para el Estado Peruano, ya que la caída en el precio de los Bonos del Tesoro no solo eleva los costos de financiamiento de la deuda pública, sino el costo de financiamiento de mediano y largo plazo de las empresas locales. Asimismo, una venta masiva de acciones de empresas locales impactaría negativamente en el valor de las acciones y de las empresas, generando pérdidas adicionales para la economía.

Asimismo, en la misma línea de argumentación, la SBS señala lo siguiente:

"(...)

4.31. De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, como efecto de las medidas que permiten el acceso anticipado de los fondos, el 42% (2,2 millones de los afiliados) ha retirado entre dos a tres veces sus ahorros previsionales y 5,2 millones de afiliados han retirado sus fondos al menos una vez, a fin de atender contrarrestar los efectos negativos causados por la pandemia.

Gráfico N° 2
Número de afiliados según número de retiros por la pandemia



Fuente: SBS.

Bajo ese contexto, de aprobarse la Autógrafa se estima que en el caso del nuevo retiro de las 4 UIT alrededor de 5,1 millones de afiliados estarían en capacidad de retirar sus fondos, quienes dispondrían un monto de S/ 38,036 millones, que representa el 23% del valor del fondo de pensiones. Asimismo, si se incorpora aquellos afiliados de 40 años a más que no han aportado en los últimos 5 años, y quienes tienen la posibilidad de retirar hasta el 100% de sus ahorros, el retiro del fondo aumentaría en S/ 6,120 millones adicionales (ver Cuadro N° 2 y Cuadro N° 3, respectivamente). En total, la potencial salida de recursos jubilatorios ascendería a S/ 44,157 millones, a lo que ya se ha retirado por la pandemia.

Cuadro N° 2: Potenciales beneficiarios de retiros, según rango de edad
(A febrero de 2021)

Rango de edad	Afiliados retiran hasta 4 UIT (*)	Afiliados > 40 años con 60+ meses sin aportes retiran 100%	Total
<=20	125 756		125 756
21-30	1 491 294		1 491 294
31-40	1 702 458		1 702 458
41-50	1 114 793	394 066	1 508 859
51-60	510 410	84 744	595 154
61-64	87 174		87 174
>=65	37 690	48 936	86 626
Total	5 069 575	527 746	5 597 321
% Afiliados activos CIC>0	86%	9%	95%
% Total afiliados activos	65%	7%	71%

(*) Excluye a los afiliados mayores de 40 años con 60+ sin aportes.

**Cuadro N° 3: Monto estimado de retiros, según rango de edad
(Millones de soles – A febrero de 2021)**

Rango de edad	Afiliados retiran hasta 4 UIT (*)	Afiliados > 40 años con 60+ meses sin aportes retiran 100%	Total
<=20	54		54
21-30	3 490		3 490
31-40	12 289		12 289
41-50	13 242	3 990	17 232
51-60	7 205	1 522	8 728
61-64	1 327		1 327
>=65	430	608	1 037
Total	38 036	6 120	44 157
% Fondo	23%	4%	27%

(*) Excluye a los afiliados mayores de 40 años con 60+ sin aportes.

Como puede observarse, los afiliados menores de 40 años de edad representan el 65% de los afiliados que podrían retirar sus recursos, mientras que permitir el retiro del 100% de los recursos a los afiliados mayores de 40 años a más que se encuentren 5 años sin aportar, implicaría dejarlos desprotegidos haciéndolos más vulnerables cuando alcancen la edad de jubilación, y en términos generales implicaría una disminución del nivel de cobertura del SPP.

Si bien el propósito de la Autógrafa de Ley es otorgar liquidez inmediata para sus familias en situaciones de emergencia sanitaria; se debería contemplar otras alternativas menos gravosas, dado que realizarlo sin previa evaluación sería contraproducente para la cobertura de los riesgos sociales que el SPP cautela (protección de la vejez, invalidez y fallecimiento). De acuerdo con los Cuadros N° 4 y N° 5, los afiliados que se encuentran en el Fondo Tipo 2 serían principalmente los potenciales beneficiarios; por lo que, el mayor impacto o salida de los recursos serían de este tipo de fondo.

**Cuadro N° 4: Potenciales beneficiarios de retiros, según Tipo de Fondo
(A febrero de 2021)**

Tipo de fondo	Afiliados retiran hasta 4 UIT (*)	Afiliados > 40 años con 60+ meses sin aportes retiran 100%	Total
Fondo 0	32 312	24 842	57 154
Fondo 1	174 747	26 857	201 604
Fondo 2	4 654 239	455 216	5 109 455
Fondo 3	208 277	20 831	229 108
Total	5 069 575	527 746	5 597 321
% Afiliados activos CIC>0	86%	9%	95%
% Total afiliados activos	65%	7%	71%

(*) Excluye a los afiliados mayores de 40 años con 60+ sin aportes.

**Cuadro N° 5: Monto estimado de retiros, según Tipo de Fondo
(Millones de soles – A febrero de 2021)**

Tipo de fondo	Afiliados retiran hasta 4 UIT (*)	Afiliados > 40 años con 60+ meses sin aportes retiran 100%	Total
Fondo 0	378	317	695
Fondo 1	2 571	457	3 028
Fondo 2	32 211	4 564	36 775
Fondo 3	2 876	782	3 658
Total	38 036	6 120	44 157
% Fondo	23%	4%	27%

(*) Excluye a los afiliados mayores de 40 años con 60+ sin aportes.

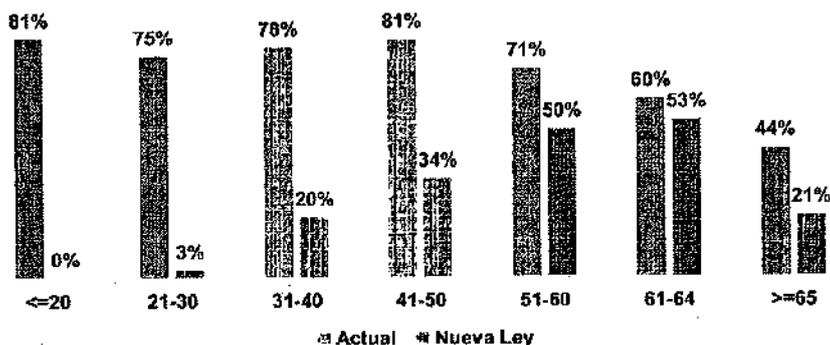
12. De otro lado, una de las consecuencias inmediatas, es que, por efecto de esta medida, el número de afiliados sin saldo CIC se incrementaría de 2 millones a cerca de 6 millones; es decir, se estima que el 71% de los afiliados activos se volverá vulnerable, aumentando el riesgo de caer en una situación de pobreza en la etapa de la vejez y, por ende, la posibilidad de un mayor gasto público en pensiones en el mediano y largo plazo.

**Cuadro N° 6: Afiliados activos según saldo CIC y rango edad luego del nuevo retiro
(A febrero de 2021)**

Rango de edad	CIC>0	CIC=0	Total afiliados activos
<=20	4	1 54462	154 466
21-30	50 619	19 29785	1 980 404
31-40	445 493	17 33724	2 179 217
41-50	634 122	12 52308	1 886 430
51-60	556 712	5 52544	1 109 256
61-64	131 354	1 15062	246 416
>=65	60 208	2 28924	289 132
Total	1 878 512	5 966 809	7 845 321
%	24%	76%	100%

En esa línea, la proporción de los afiliados que tengan ahorros en sus CIC se reducirá al 28% de la población afiliada al SPP. Sin embargo, de este grupo que permanece ahorrando se aprecia en el Gráfico N° 3 una disminución de la participación de los afiliados con saldo CIC en todos los rangos etarios, con énfasis en las edades entre 21-30, 31-40, y 41-50 años, respectivamente. Este hecho agravaría los principios de la seguridad social, particularmente del sistema de pensiones que es otorgar pensiones adecuadas y pensiones contributivas con un mayor alcance o nivel de cobertura.

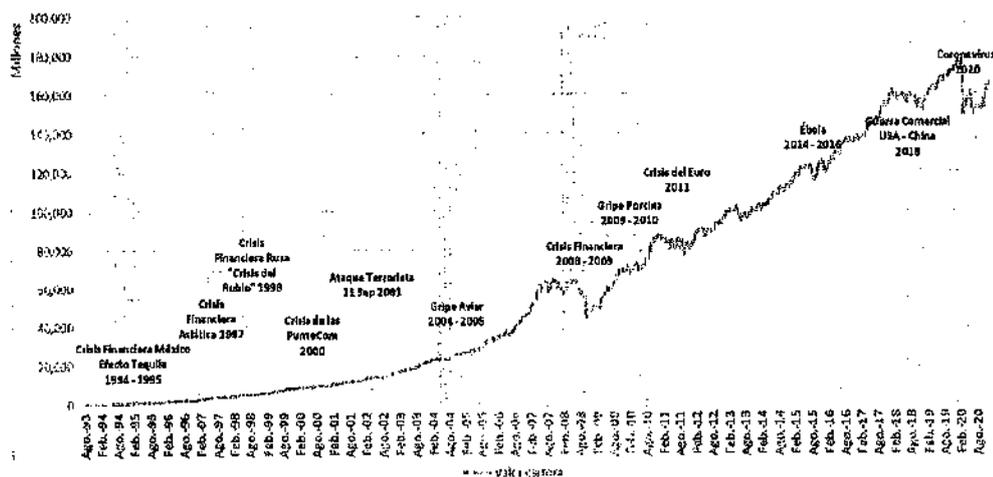
Gráfico N° 3
Porcentaje de afiliados con saldo CIC mayor a cero, según rango de edad



Desempeño de los Fondos de Pensiones

13. Los fondos privados de pensiones han tenido un buen desempeño y se han podido recuperar de escenarios negativos en los mercados financieros. Sin embargo, el mayor impacto negativo en el valor de la Cartera se ha dado producto de los retiros anticipados aprobados y realizados durante la pandemia, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 4
Valor de la cartera del SPP vs escenarios de crisis y pandemias
A Febrero 2021



Fuente: Boletín estadístico mensual de la SBS. Elaboración: MEF.

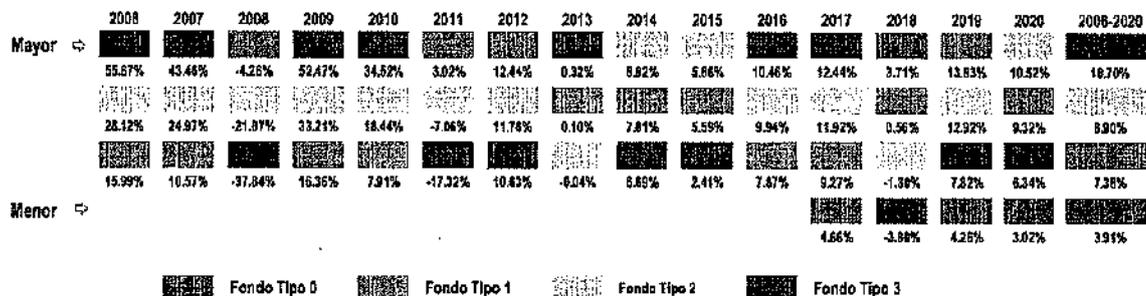
A pesar de que, en diciembre de 2020, las inversiones de los fondos privados de pensiones se habían recuperado del impacto del COVID-19, presentando una rentabilidad de S/ 14,299 millones, los retiros de los fondos debido a las normas emitidas por el Gobierno y el Congreso ascendieron a S/ 27,185 millones, lo que generó

una disminución drástica del valor de la cartera del SPP.

De igual modo, a diciembre de 2020, los fondos privados de pensiones habían acumulado S/ 74,748 millones de rentabilidad, lo que representó el 45.77% del total de fondos acumulados. Lo anterior fue equivalente a una rentabilidad nominal anualizada desde el inicio del SPP de 10.76%, habiéndose presentado sólo rentabilidades negativas a nivel del SPP durante los años 2000, 2008, 2011, 2013 y 2018 (de un total de 28 años).

Asimismo, el esquema de inversiones del SPP ha permitido proteger fundamentalmente a las personas que se encuentran cercanas a la edad de jubilación, dado que los Multifondos han permitido que los afiliados mayores de 60 años, que han estado en un fondo conservador como es el Fondo 1, se hayan visto menos afectados por la volatilidad que han generado las crisis recientes. Es así que, en los últimos 15 años de existencia de los Multifondos (Ver Gráfico N° 5) la rentabilidad nominal anualizada había sido equivalente a 3.91%, 7.38%, 8.90% y 10.70% para los Fondos Tipo 0¹⁵, 1, 2 y 3, respectivamente.

Gráfico N° 5
Retornos nominales anuales por Tipo de Fondo
clasificados por ranking de desempeño

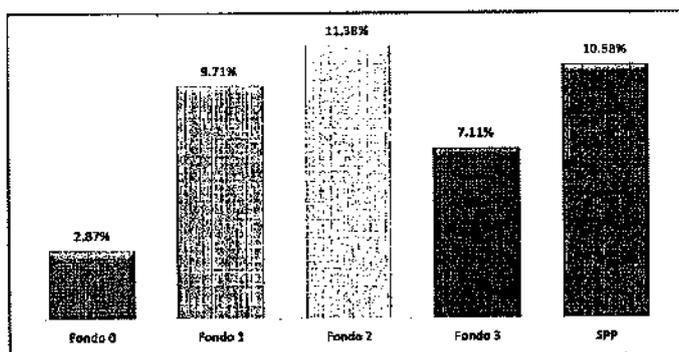


Fuente: Boletín estadístico mensual de la SBS. Elaboración: MEF.

En este contexto, durante el año 2020 la rentabilidad obtenida equivalente a S/ 14,299 millones, fue explicada en un 53% por el desempeño positivo de la renta fija local y extranjera, en un 57% por el desempeño positivo de la renta variable extranjera y en un -6% por el desempeño negativo de la renta variable local. La rentabilidad nominal del SPP durante el año 2020 fue de 10.58%, y los Fondos Tipo 0, 1, 2 y 3 tuvieron un desempeño de 2.87%, 9.71%, 11.38% y 7.11%, respectivamente. Como se puede apreciar, a pesar del desempeño negativo durante los primeros meses producto de la crisis del COVID-19, los fondos han presentado un desempeño positivo a finales del 2020.

¹⁵ El Fondo Tipo 0 fue creado mediante Ley N° 29903 (12.07.2012), Ley de Reforma del SPP.

Gráfico N° 6
Rentabilidad nominal de 2020 (YTD) de cada Tipo de Fondo y del SPP
Al 31 de diciembre de 2020



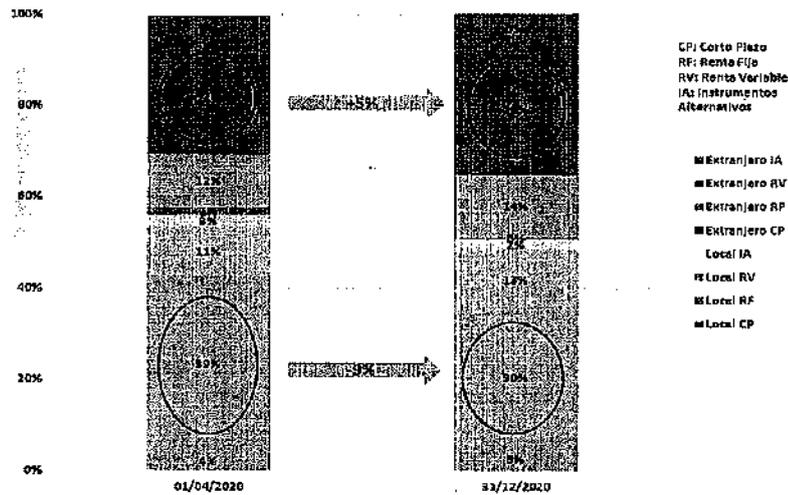
Fuente: Boletín SBS.
Elaboración: MEF.

Al igual que sucedió anteriormente en periodos de desempeño negativo (corto plazo), las rentabilidades de los fondos privados de pensiones se recuperaron en el mediano plazo y continúan con valores nominales importantes para los afiliados.

Análisis de los efectos de retiros por leyes emitidas por el gobierno y el congreso durante el 2020 en los fondos privados de pensiones

14. La composición por clase de activo de las carteras de los fondos de pensiones sufrió variaciones significativas durante el año 2020 debido a las necesidades de liquidez generadas por los retiros de los fondos, producto de las normas emitidas por el gobierno y el congreso en dicho año. En el gráfico 7 se puede apreciar un incremento del 5% de instrumentos de Renta Variable del Exterior y una disminución de 9% en Renta Fija Local en la composición de la Cartera durante el 2020.

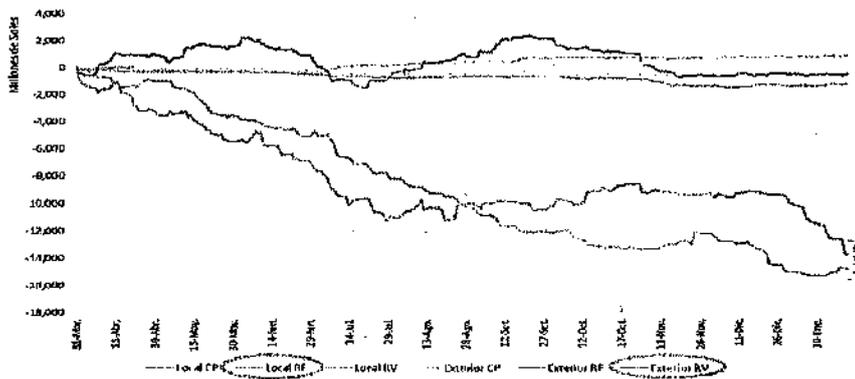
Gráfico N° 7
Variación de la composición de la cartera del SPP por clase de activo
De abril a diciembre de 2020



Fuente: Boletín SBS.

Las principales ventas por clase de activo para cubrir las necesidades de liquidez se dieron en la clase de activo renta variable del exterior y renta fija local principalmente. En el gráfico 8 se muestran las compras netas acumuladas por clase de activo desde finales de marzo de 2020 hasta finales de enero del 2021.

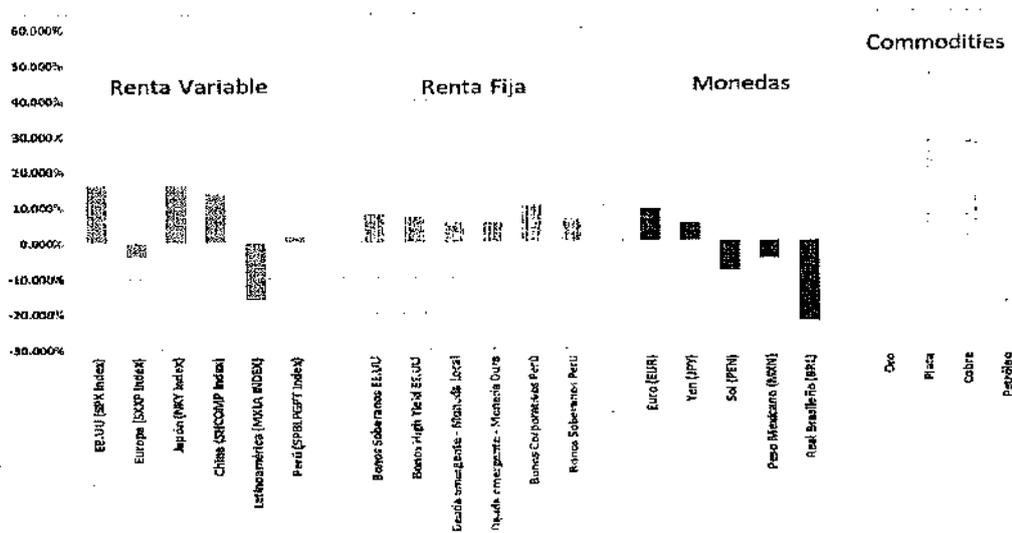
Gráfico N° 8
Variación neta acumulada por clase de activo
De abril del 2020 a enero de 2021



Fuente: Boletín SBS.

A pesar de que durante el 2020 se han vendido instrumentos de renta variable extranjera por un monto superior a 14,000 millones de soles, la proporción de instrumentos de RVE se ha incrementado producto de la recuperación más rápida de los mercados en el extranjero. En el gráfico 9, se puede apreciar la recuperación de los principales índices durante el 2020. Los índices reflejan que los instrumentos de renta variable de los principales mercados mundiales se ha recuperado en mayor proporción que los bonos locales así como la depreciación del Sol frente a monedas como el Euro y Dólar Americano ayudaron a que la proporción de Renta Variable Extranjera se incremente respecto a la Renta Fija Local.

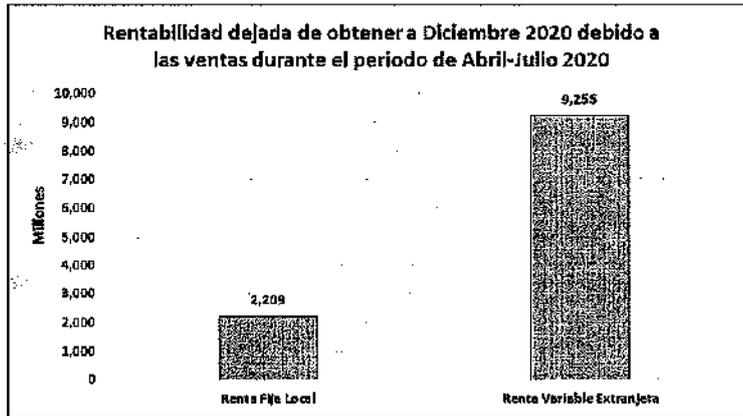
Gráfico N° 9
Desempeño de los principales activos financieros durante el 2020



Fuente: Boletín SBS.

Considerando lo anterior, se ha analizado la rentabilidad de los instrumentos de Renta Fija Local y Renta Variable del Exterior que se encontraban en las carteras a fines de marzo del 2020 y se vendieron desde abril hasta Julio del 2020, obteniendo los siguientes resultados: El retorno en monto potencial que el SPP dejó de obtener al realizar la venta de sus activos y no mantenerlos en Cartera hasta finales del 2020 fue de 2,209 millones de soles para la Renta Fija Local y 9,255 millones de soles para la Renta Variable Extranjera.

Gráfico N° 10



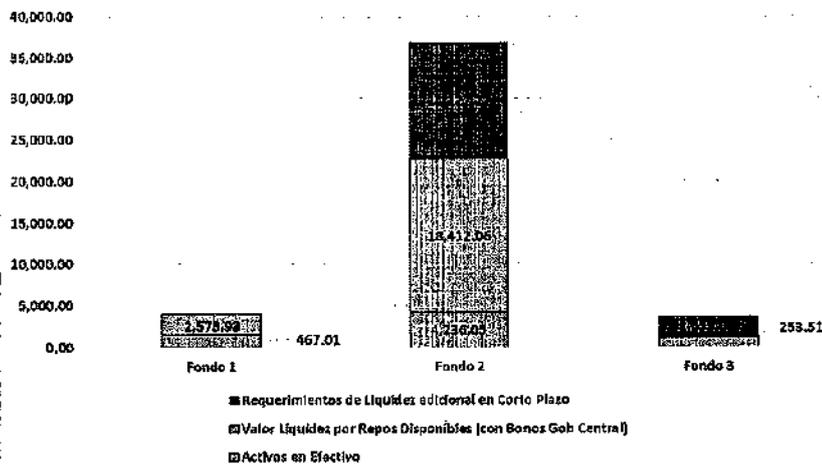
Fuente: SBS

Nuevos requerimientos de Liquidez por retiros de las 4 UIT y del 100% para mayores a 40 años

15. De acuerdo con las estimaciones realizadas, los montos potenciales de retiros en los fondos Tipo 1, 2 y 3 serían de S/ 3,028 millones; S/ 36,775 millones y S/ 3,658 millones respectivamente. En ese sentido, considerando los activos en la cartera al 31/03/2021, se ha analizado la cantidad de activos en efectivo disponible, las operaciones de reporte que potencialmente podrían realizar con los instrumentos de la cartera para lograr liquidez adicional y los requerimientos de efectivo faltantes que deberán cumplir en el corto plazo. Se puede apreciar que, incluso utilizando todas las operaciones de reportes disponibles en los fondos, se necesita contar con una liquidez adicional de S/ 14,127 millones y S/ 2,655 millones en el corto plazo en los fondos Tipo 2 y 3.

Gráfico N° 11

Requerimientos de Liquidez por Tipo de Fondo considerando Operaciones de Reporte (en millones de soles)



Impacto en el tipo de cambio

- a) Si se comparan las operaciones previas efectuadas en el mercado cambiario con la variación de tipo de cambio, se podría obtener una idea sobre la afectación de esta venta en el tipo de cambio. En ese sentido, el siguiente cuadro muestra los rangos de montos mensuales de las operaciones de venta en dólares y la variación del tipo de cambio que estuvo asociada a dichas operaciones, desde julio del 2016 hasta febrero del 2020:

**Cuadro N° 8: Rangos de montos mensuales de las operaciones de venta en dólares y variación del tipo de cambio
Julio 2016 – Febrero 2021**

Ventas de dólares (millones de USD)		Variación del tipo de cambio	
Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
4,819	5,417	-0.53%	1.63%
5,417	6,016	-2.52%	2.04%
6,016	6,614	-1.66%	0.61%
6,614	7,212	-2.62%	2.06%
7,212	7,811	-1.23%	2.98%
7,811	8,409	-2.69%	2.16%

Fuente: BCRP. Elaboración: MEF.

- b) Dado que lo más probable es que los fondos de pensiones, tratarán de mantener el perfil de riesgo de cada Tipo de Fondo, se ha considerado una proporción similar de liquidación de activos locales y del exterior para cubrir las necesidades de liquidez por los retiros, se esperaría que entre los meses de mayo y junio el tipo de cambio caiga mensualmente en 0.53%.

**Cuadro N° 9: Rangos de montos mensuales de las operaciones de venta en dólares y variación del tipo de cambio
Julio 2016 – Febrero 2021**

Escenario: Venta del 50% de instrumentos en dólares y venta 50% de instrumentos locales en soles	Millones			
	Fondo 1	Fondo 2	Fondo 3	TOTAL
Retiro total (soles)	3,028.10	36,775.38	3,657.75	43,461.24
Activos liquidados en soles (soles)	200.77	918.70	71.09	1,190.56
Déficit (soles)	2,827.33	35,856.68	3,586.67	42,270.68
Venta de instrumentos locales en soles	1,413.67	17,928.34	1,793.33	21,135.34
Requerimiento adicional liquidez (soles)	1,413.67	17,928.34	1,793.33	21,135.34
Necesidad de venta de dólares (TC=3.8055) (dólares)	392.09	4,672.60	467.39	5,861.97

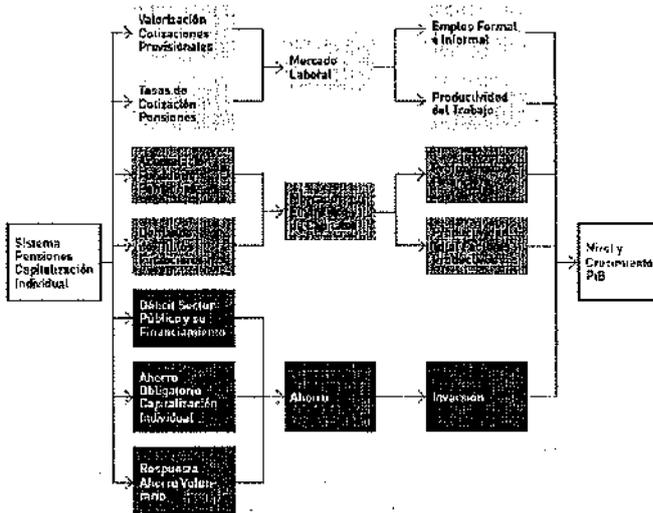
Impacto negativo sobre la economía nacional

- a) De acuerdo con el estudio de SURA Asset Management titulado "Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica" (2013), los efectos macroeconómicos del SPP se generan

fundamentalmente a través de cuatro vías centrales: el nivel y estructura del empleo y su formalidad, el ahorro e inversión, el desarrollo y eficiencia del mercado de capitales, y la evolución de la productividad total de factores (capital y trabajo). En ese sentido, la implementación de la Autógrafa de la Ley aprobada por el Congreso afectaría principalmente a dos de las vías centrales que contribuyen al crecimiento económico: i) el ciclo ahorro-inversión, al haber un menor financiamiento por parte de los fondos de pensiones a empresas peruanas y por tanto una menor inversión o se mantiene la inversión a mayores costos; y, ii) el menor desarrollo y eficiencia del mercado de capitales local.

Gráfico N° 12

Efectos macroeconómicos del sistema de capitalización individual



Fuente: Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica, SURA Asset Management.

- b) El mencionado estudio considera que en ese período, además de su efecto sobre el nivel y crecimiento del PIB, también puede haber contribuido a una menor volatilidad de los ciclos económicos por la mayor estabilidad que implica la inversión del flujo de ahorro previsional obligatorio en la oferta de fondos hacia el sistema financiero y las empresas, la ampliación de alternativas de financiamiento, creación de nuevos instrumentos y disponibilidad de recursos financieros para inversiones de más largo plazo, que deberían estar asociadas a proyectos de mayor rentabilidad.
- c) De acuerdo con el mencionado estudio, en el periodo 1993-2011 el Perú tuvo un crecimiento anual de 5.3541%, de los cuales el 0.3331% de dicho crecimiento fue realizado por el SPP (6.22% de contribución al crecimiento anual). La mayor contribución del SPP fue a través del desarrollo financiero (0.30%): el ahorro financiero subió de 26% del PIB en 1993 al 99% del PIB en 2009, la productividad marginal del capital aumentó al disminuir el costo de capital de las empresas y al hacer posibles proyectos con mayor rentabilidad esperada que antes no

contaban con los recursos financieros necesarios, una demanda creciente de instrumentos de inversión, entre otros. Además, el ciclo ahorro-inversión contribuyó en 0.02% y el mercado laboral contribuyó en 0.01%.

- d) En tal sentido, el crecimiento económico del Perú, principalmente por su impacto en el desarrollo financiero, se vería afectado por la Autógrafa de la Ley del Congreso que obligará a los fondos privados de pensiones a liquidar posiciones (ventas) por un monto total aproximado de S/ 44,157 millones, equivalente al 27.50% de las Carteras Administradas en los próximos cuatro meses.
- e) Los posibles efectos financieros son: un mayor costo de capital para las empresas; menor financiamiento a proyectos de mediano y largo plazo; y una menor demanda de instrumentos de inversión locales. Más aún, el impacto en el crecimiento económico peruano se llevará a cabo en un escenario de desaceleración económica local acentuada por la pandemia del COVID-19, y los fondos privados de pensiones no podrán apoyar en la misma medida en la estabilización del ciclo económico, pues habrá una menor inversión en el sistema financiero y las empresas.

(...)"

Sobre la sostenibilidad financiera de la Autógrafa de Ley

16. Es necesario considerar que la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones es un requisito indispensable para cualquier modificación, puesto que la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, señala expresamente que "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".

Como se señaló, se estima que de más de 5 millones de afiliados quedarían sin saldo en sus CIC, considerando que la medida que el afiliado mayor de 40 años pueda retirar la totalidad de su fondo, implica un mayor desfinanciamiento a Essalud, dado que al dejar de ser aportante o de reintegrarse como tal, al momento de su jubilación pasaría a ser atendido por dicha entidad sin o con menos recursos aportados en perjuicio de los asegurados a Essalud.

La medida solo generará una mayor carga fiscal en el futuro para atender a los afiliados que lleguen sin recursos a su edad de jubilación desfinanciando -aún más- a Essalud.

Por lo tanto, la Autógrafa de Ley al establecer la posibilidad de retirar parte del saldo o del total, de acuerdo a las condiciones ya señaladas para los afiliados al SPP, durante la etapa de acumulación, carece de un estudio matemático y actuarial que demuestre que dichos cambios no afectarán la sostenibilidad del SPP.

Análisis jurídico a la Autógrafa de Ley

17. Como se puede advertir de lo antes expuesto, la Autógrafa al autorizar a retirar a todos los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, un monto de hasta cuatro (4) UIT del total de sus fondos acumulados en su CIC, a fin de aliviar

la economía familiar afectada por las consecuencias de la pandemia generada por el COVID-19, así como al autorizar el retiro de hasta el 100% de los fondos de la (CIC) de los afiliados mayores de 40 años que no registren aportes acreditados en los últimos 5 años a la entrada en vigencia de la Ley; lo que está disponiendo es la modificación de los objetivos de la seguridad social tratándosele como si fuera fondo de desempleo, contraponiéndose así al modelo constitucional de la seguridad social y al Sistema Privado de Pensiones establecidos en la Constitución Política del Perú.

Al respecto, en virtud de los derechos sociales, encontramos el derecho de la seguridad social, el cual es un derecho humano. Así, la Constitución Política del Perú reconoce el régimen de la seguridad social en sus artículos 10, 11 y 12, ubicados en el Capítulo II del Título I.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 10, establece:

"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."

Así, en materia de seguridad social, la Constitución reconoce el carácter universal del derecho de la seguridad social y su alcance progresivo, que involucra la prestación de recursos a cargo del Estado. Este reconocimiento comprende la protección de la persona ante el desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, entre otros, que involucren la pérdida de capacidades que imposibiliten obtener los medios necesarios para llevar una vida digna.

En ese sentido, la universalidad del derecho a la seguridad social representa una prestación social por parte del Estado, con el propósito de proteger a las personas y elevar su calidad de vida.

18. Por otro lado, prestación social de la seguridad social no excluye la participación de la iniciativa privada, la cual se encuentra habilitada a nivel constitucional (artículo 11 de Constitución Política del Perú).

Bajo esta habilitación constitucional, nuestro ordenamiento jurídico establece un SPP paralelo al SNP, el cual consiste en un modelo previsional autofinanciado que pretende asegurar el bienestar de los trabajadores o sus familias, cuando éstos alcanzan la edad de jubilación, o en la eventualidad de un siniestro como la invalidez o el fallecimiento.

Su funcionamiento se basa en un régimen de capitalización individual, en el cual cada afiliado tiene una cuenta donde se depositan sus aportes con fin previsional, las cuales se van acumulando y se van incrementando por la rentabilidad que estas generan producto de las inversiones que con dichos aportes realizan las AFP.

En esta línea argumentativa, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia ha establecido que el Sistema Privado de Pensiones es un sistema de seguridad social. Así, tenemos la Sentencia del Expediente N° 0013-2012-PI/TC, que señala:

"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 pensión tiene su fundamento en la seguridad social, reconocido en el artículo 10 de la Constitución como una forma de protección de la persona "(...) frente a

las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida". El artículo 9.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) proclama el derecho de toda persona a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física y mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. La seguridad social es entendida como un instituto constitucionalmente garantizado, que comprende un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos (STC 0011-2002-AI/TC), cuyo propósito es coadyuvar a la calidad y el proyecto de vida de la comunidad, bajo el signo de la doctrina de la contingencia, expresando por excelencia la función social del Estado tras la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (STC 0050-2004-AI/TC y otros; STC 1417-2005-PA/TC). El sistema privado también está catalogado como una forma de seguridad social".

La seguridad social establecida en la Constitución Política no hace distinciones en cuanto a su propósito social bajo régimen público o privado; asimismo, el marco normativo constitucional y la interpretación del Tribunal Constitucional permite proteger dichos regímenes con el propósito de resguardar el alcance que tiene la seguridad social para los ciudadanos.

En atención a lo antes expuesto, la autorización a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones a retirar un monto de hasta cuatro (4) UIT del total de sus fondos acumulados en su CIC, así como autorizar el retiro de hasta el 100% de los fondos de la CIC de los afiliados mayores de 40 años que no registren aportes acreditados en los últimos 5 años a la entrada en vigencia de la Ley; altera y deteriora los objetivos de la seguridad social, lo cual contraviene dicho derecho. Asimismo, la Autógrafa de la Ley contraviene el sistema privado de pensiones, constituido en el marco del derecho de la seguridad social.

En consecuencia, la Autógrafa de Ley, en los términos en que ha sido aprobada, vulnera el derecho a la seguridad social y el sistema privado de pensiones, en tanto la misma vacía de contenido las protecciones que dicho derecho prescribe, lo cual conlleva a su inconstitucionalidad.

Propuesta equilibrada de modificación de la Autógrafa que se presenta al Congreso de la República

19. Sin perjuicio de lo antes mencionado, así como de los cuestionamientos de naturaleza constitucional y técnicos formulados, y atendiendo a la situación de pandemia que atraviesa el país que afecta la economía de los hogares, estimamos factible una alternativa que pondere las urgentes necesidades de la economía familiar sin desguarecer desproporcionalmente el derecho a la pensión y sin que ello desnaturalice el sistema privado de pensiones.

Por ello, proponemos que el Congreso modifique la Autógrafa observada en el siguiente sentido:

1. El artículo 1° de la Autógrafa observada quedará redactado del siguiente modo:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

Autorízase de manera extraordinaria a los afiliados al Sistema Privado de

Administración de Fondos de Pensiones que, hasta el 30 de abril de 2021, no cuenten con acreditación de aportes previsionales, por al menos tres meses consecutivos, a retirar de manera facultativa un monto igual o menor a cuatro (4) unidades impositivas tributarias (UIT) del total de sus fondos acumulados en su cuenta individual de capitalización (CIC), a fin de aliviar la economía familiar afectada, por las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

La Ley no es aplicable a quienes califiquen para acceder al Régimen de Jubilación Anticipada por Desempleo."

Consideramos que la modificación propuesta es equilibrada y razonable en la medida en que acota a los beneficiarios de la Ley que verdaderamente lo necesitan porque carecen de ingresos desde hace tres o más meses. La alternativa anterior permitía que los trabajadores activos que han venido percibiendo ingresos pudieran retirar fondos destinados a su pensión, sin que exista una necesidad que verdaderamente lo justifique.

2. El artículo 2° de la Autógrafa observada quedará redactado del siguiente modo:

"Artículo 2. Procedimiento para el retiro de fondos

El procedimiento para el retiro de fondos es el siguiente:

- a) Los afiliados podrán presentar su solicitud de forma remota, virtual o presencial y, por única vez, dentro de los noventa (90) días calendario posteriores a la vigencia del reglamento de la presente ley.
- b) Se abonará hasta un monto equivalente a una (1) UIT cada treinta (30) días calendario, realizándose el primer desembolso a los treinta (30) días de presentada la solicitud ante la administradora privada de fondos de pensiones a la que pertenezca el afiliado.
- c) En el caso de que el afiliado desee dejar de retirar los fondos de su cuenta individual de capitalización, podrá solicitarlo por única vez a la administradora privada de fondos de pensiones diez (10) días antes del desembolso."

La modificación únicamente busca adaptar el artículo a la propuesta de modificación del artículo 1°, de modo que sea compatible con la redacción propuesta.

3. El artículo 3° de la Autógrafa observada quedará redactado del siguiente modo:

"Artículo 3. Intangibilidad

El retiro de los fondos a que se refiere la presente Ley mantiene la condición de intangible, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, cualquier forma de afectación, sea por orden judicial y/o administrativa, sin distinción de la cuenta en la que hayan sido depositados.

Lo señalado en la presente disposición no se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias, hasta un máximo de 30% de lo retirado."

Se propone eliminar el tercer párrafo del artículo 3° de la Autógrafa observada porque el permitir que terceros hagan retiros no autorizados por el titular de las cuentas de capitalización individual de los fondos de pensiones, supone una afrenta desproporcional y sin precedentes a la intangibilidad de los fondos de pensiones, regulada en el artículo 12 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, se propone su eliminación porque es inconstitucional.

4. La primera disposición complementaria final de la Autógrafa quedaría eliminada y la segunda disposición complementaria final tomaría su lugar, quedando redactada de la siguiente forma:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Reglamentación

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones determina el procedimiento operativo para el cumplimiento de la presente norma, en un plazo que no excederá de quince (15) días calendario de publicada la ley, bajo responsabilidad de su titular."

Se propone eliminar la primera disposición complementaria final en la medida en que el retiro del 100% de los fondos que propone es una afectación desproporcional de la intangibilidad de los fondos de pensiones y que, en la práctica, eliminaría el derecho a la pensión de muchas personas mayores de cuarenta (40) años sin aportes acreditados en los últimos cinco (5) años, desde la entrada en vigencia de la Ley. Así, se propone su eliminación porque es inconstitucional.

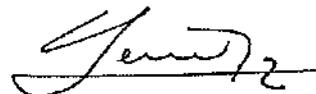
En suma, se trata de una alternativa que pretende alcanzar un equilibrio razonable entre la situación económica de aquellas personas que dejaron de trabajar recientemente y las protecciones constitucionales de los fondos que garantizan el derecho fundamental a la pensión.

Por las razones expuestas, y solicitando que el Congreso de la República tome en consideración la propuesta de modificación de la Autógrafa del Poder Ejecutivo, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



FRANCISCO RAFAEL SAGASTI
HOCHHAUSLER
Presidente de la República



VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA
Presidenta del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE FACULTA A LOS AFILIADOS AL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES EL RETIRO DE SUS FONDOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

Autorízase de manera extraordinaria a todos los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, a retirar de manera facultativa hasta cuatro (4) unidades impositivas tributarias (UIT) del total de sus fondos acumulados en su cuenta individual de capitalización (CIC), a fin de aliviar la economía familiar afectada, por las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

La Ley no es aplicable a quienes califiquen para acceder al Régimen de Jubilación Anticipada por Desempleo.

Artículo 2. Procedimiento para el retiro de fondos

El procedimiento para el retiro de fondos es el siguiente:

- a) Los afiliados podrán presentar su solicitud de forma remota, virtual o presencial y, por única vez, dentro de los noventa (90) días calendario posteriores a la vigencia del reglamento de la presente ley.*
- b) Se abonará hasta una (1) UIT cada treinta (30) días calendario, realizándose el primer desembolso a los treinta (30) días de presentada la solicitud ante la administradora privada de fondos de pensiones a la que pertenezca el afiliado. Ello es aplicable hasta el segundo desembolso y el resto será entregado en el tercer desembolso.*

- c) *En el caso de que el afiliado desee dejar de retirar los fondos de su cuenta individual de capitalización, podrá solicitarlo por única vez a la administradora privada de fondos de pensiones diez (10) días antes del desembolso.*



Artículo 3. Intangibilidad

El retiro de los fondos a que se refiere la presente ley mantiene la condición de intangible, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, cualquier forma de afectación, sea por orden judicial y/o administrativa, sin distingo de la cuenta en la que hayan sido depositados.



Lo señalado en la presente disposición no se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias, hasta un máximo de 30% de lo retirado.



En el caso de que el afiliado que se encuentra obligado judicialmente o convencionalmente a prestar alimentos, decida no retirar de su fondo algún monto de lo permitido por esta ley, los beneficiarios de la obligación alimentaria, podrán solicitarlo en el porcentaje que dispone la sentencia judicial o el acuerdo convencional, no pudiendo exceder del 30%, dispuesto en el párrafo anterior.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Retiro excepcional facultativo

Autorízase el retiro excepcional facultativo de hasta el 100% de sus fondos de su cuenta individual de capitalización (CIC) para los afiliados mayores de cuarenta (40) años que no registren aportes acreditados en los últimos cinco (5) años a la entrada en vigencia de la presente ley. El presente retiro se realiza en un solo desembolso a los treinta (30) días de presentada la solicitud ante la administradora privada de fondos de pensiones a la que pertenezca el afiliado.

SEGUNDA. Reglamentación

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones determina el procedimiento operativo para el cumplimiento de la

presente norma, en un plazo que no excederá de quince (15) días calendario de publicada la ley, bajo responsabilidad de su titular.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los cinco días del mes de abril de dos mil veintiuno.,




MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República




LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

