

INFORME DEFENSORIAL N° -98-DP

Lima,

ANTECEDENTES:

Las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo por la Asociación de Pescadores Jubilados del Callao y la Federación de Pescadores del Perú contra el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin que dicha entidad asigne a la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador los recursos que dejaran de percibir como consecuencia de la vigencia del Decreto Ley N° 25988 y conforme a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria de este dispositivo.

La citada norma, en el inciso a) del artículo 1°, que derogó el Decreto Supremo N° 016-88-PE referido al gravamen a las empresas industriales pesqueras y destinado al Fondo de Jubilación de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.

HECHOS:

1. Con fecha 30 de mayo de 1988, la Federación de Pescadores del Perú y la Federación de Trabajadores Pescadores de Consumo Humano Directo y Artesanal del Perú, celebraron con la Sociedad Nacional de Pesquería, Pesca - Perú y la Corporación Nacional de Armadores Pesqueros, un acuerdo por el cual estas últimas se comprometían a destinar al Fondo de Jubilación de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador el equivalente a \$0.26 (veintiséis centavos de dólar americano) por cada Tonelada Métrica de pescado exportado. La celebración de dicho acuerdo contó con la participación del Ministerio de Pesquería y su contenido fue posteriormente ratificado por el Decreto Supremo N° 016-88-PE de fecha 11 de junio de 1988.
2. El 24 de diciembre de 1992, mediante Decreto Ley N° 25988, se aprobó la Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, la misma que, en su artículo 3° inciso a), dispuso la derogatoria, entre otros dispositivos, del Decreto Supremo N° 016-88-PE, referido al gravamen a las empresas industriales pesqueras destinado al Fondo de Jubilación de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.

3. El mismo Decreto Ley sin embargo, en su Primera Disposición Complementaria, estableció expresamente lo siguiente: "las entidades beneficiarias de los tributos que se derogan en el presente Decreto Ley podrán solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo que no excederá de treinta días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta norma legal, la asignación de un monto equivalente a los recursos que hubieran dejado de percibir por dicho concepto".
4. En tal sentido, una vez requerido el Ministerio de Economía y Finanzas por las organizaciones recurrentes, para que cumpliera con otorgar la asignación prevista en la citada Primera Disposición Complementaria, el Director General de Presupuesto Público de esta entidad se dirigió a la Gerencia General de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador mediante Oficio N° 091/95-EF/76.14, de fecha 3 de marzo de 1995, señalando que no se había cumplido con remitir dentro del plazo prescrito la información que sustentaba el monto de los ingresos dejados de percibir, originándose de esa manera un atraso en el análisis de la solicitud así como en la atención financiera de la misma.
5. Ahora bien, aun cuando a la fecha en que fueron elaborados los presupuestos de los años siguientes, el Ministerio de Economía y Finanzas contaba con la información documentada para determinar los montos que debían ser asignados; las leyes posteriores, a través de las cuales se aprobaron los presupuestos para el Sector Público en los ejercicios correspondientes a los años 1996, 1997 y 1998, tampoco contemplaron partidas específicas que permitieran atender lo previsto en la Primera Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 25988.
6. De conformidad con los cálculos elaborados por la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, el monto de los recursos dejados de percibir como consecuencia de la vigencia del indicado Decreto Ley en el período comprendido entre los años 1993 a 1997, asciende aproximadamente a US \$11'200,000.00 (once millones doscientos mil y 00/100 dólares americanos).

ANALISIS:

1. De lo expuesto en los hechos del presente informe, puede inferirse que se estaría afectando a los recurrentes los derechos contemplados en los artículos 10° y 11° de la Constitución, que reconocen y garantizan el derecho de toda persona a la seguridad social, comprendiendo en ella a las prestaciones de salud y de pensiones, cuya supervisión y eficaz funcionamiento está a cargo del

Estado, aún cuando las mismas sean brindadas por entidades públicas, privadas o mixtas. En ellos se establece también que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles, debiendo ser utilizados en la forma y bajo la responsabilidad que señalen las leyes de la materia.

2. Por esta razón, de conformidad con el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, que establecen la competencia del Defensor del Pueblo para proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, resulta evidente la competencia de esta institución para pronunciarse en el presente caso.
3. Sobre el particular, el Estado asumió el compromiso de asignar a las entidades comprendidas en el artículo 3° de dicho Decreto Ley, sin expresión de reservas o excepciones, los recursos que les permitieran afrontar el recorte en sus ingresos a partir de su vigencia. En otras palabras, aun cuando del contenido de la Primera Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 25988 no se advierte una modalidad específica en materia presupuestal para asignar los recursos que dejara de percibir la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, no puede entenderse que esta entidad queda por ello excluida de un beneficio que se explica por la propia naturaleza del dispositivo y que constituye la razón de ser del mismo. Esta afirmación se sustenta en una interpretación sistemática de la norma, más allá del hecho que los aportes destinados al Fondo en aplicación del Decreto Supremo N° 016-88-PE sean considerados estrictamente tributos.
4. Una interpretación literal de la norma no puede pretender desconocer el indicado compromiso. En todo caso, si la voluntad expresada en el Decreto Ley N° 25988 hubiese sido diferente, habría correspondido adoptar expresamente un tratamiento análogo al caso de los trabajadores de hoteles y restaurantes. En este asunto, la Quinta Disposición Complementaria del mismo cuerpo legal establece la necesidad de celebrar un acuerdo entre aquellos trabajadores con sus empleadores, a fin de determinar el porcentaje que a partir de esa fecha les sería asignado en sustitución a los recursos que dejarían de percibir al quedar derogada la Ley N° 24896.
5. Consideramos justificado este diferente tratamiento toda vez que el convenio celebrado por los recurrentes con las empresas industriales pesqueras era uno de naturaleza especial por cuanto no estaba referido a condiciones de trabajo o incremento de remuneraciones, sino a los aportes al régimen especial de

jubilación de los trabajadores pesqueros por lo que, conforme a lo expresado en los párrafos anteriores, su anulación implicaba para el Estado una responsabilidad mayor, la de garantizar y supervisar la viabilidad y eficaz funcionamiento de la entidad previsional, aún cuando ésta no tenga en puridad una naturaleza estatal.

6. Es así como cabe entender la participación del Estado a través del Ministerio de Pesquería, no sólo cuando intervino en la suscripción del acuerdo celebrado entre las organizaciones recurrentes con las empresas industriales pesqueras, sino también, cuando expidió el Decreto Supremo N° 016-88-PE ratificando el contenido del mismo.
7. De otro lado, existe también responsabilidad del Estado en su condición de legislador, toda vez que resulta evidente que la decisión de dejar sin efecto las obligaciones pactadas entre las partes, al derogar el Decreto Supremo N° 016-88-PE y haber desconocido en los hechos el compromiso derivado de los alcances de la Primera Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 25988 en favor de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, ha generado un grave perjuicio económico y social a los beneficiarios del fondo de jubilación que ésta administra.
8. Lo anterior cobra mayor relevancia al advertir, conforme se deduce de las actuaciones y el estudio llevados a cabo por la Defensoría del Pueblo que la omisión para otorgar la referida partida presupuestal afecta gravemente el goce de los derechos pensionarios de aproximadamente cinco mil pensionistas de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, número que comprende tanto a los propios pescadores jubilados, como a las viudas y/o huérfanos de los mismos.
9. Por otro lado, es menester señalar que este perjuicio ha tenido lugar no obstante que el compromiso del Estado en esta materia ha sido reconocido en múltiples oportunidades por los propios funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas. Así lo demuestra el Oficio N° 091/95-EF/76.14, dirigido a la Gerente General de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador en el cual se indica que el retraso en la atención de su solicitud se debía sólo a cuestiones técnicas tales como precisar el volumen de pescado extraído que serviría de base para el cálculo de la asignación sustitutoria.
10. Este parecer fue también expresado en el numeral 4 del recurso de apelación presentado por el Procurador del Ministerio de Economía y Finanzas en el procedimiento judicial vinculado a este tema, seguido contra este ministerio por

la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, sobre obligación de dar suma de dinero y cuya resolución de primera instancia ha declarado fundada la pretensión de la entidad previsional.

11. En la misma dirección, en el informe de fecha 9 de octubre de 1996 presentado al Viceministro de Hacienda por el Director General de Presupuesto Público, se señaló que a pesar de haber propuesto la aprobación de dos artículos en el Decreto de Urgencia de Cierre Presupuestal de 1995 que permitirían atender una transferencia de recursos en favor de la Caja, autorizando la calendarización y giro de los montos correspondientes, aquellos no fueron aprobados por razones ajenas a su Despacho.
12. Asimismo, cuando el Director General de Presupuesto Público dio respuesta al requerimiento de información que formuláramos en torno al presente caso mediante Oficio N° 787/96-EF/76.14 de fecha 16 de diciembre de 1996, sólo manifestó como justificación al hecho de no haber atendido el requerimiento de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, que la entidad previsional no cumplió en su oportunidad con remitir la información que sustentaba su pedido y el limitado ingreso de recursos a la Caja Fiscal.
13. La existencia de tal compromiso se halla corroborada además, por cuanto, hasta el año 1983, los representantes del Estado formaban parte de los órganos de dirección y fiscalización de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, tomando así parte en una gestión que dio origen a la precaria situación económica por la que atraviesa actualmente esta entidad.
14. Sin perjuicio de lo antes indicado, debido a que los ingresos destinados al Fondo de Jubilación que administra la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador en aplicación del Decreto Supremo N° 016-88-PE eran percibidos periódicamente, el compromiso que asumiría el Estado - referido a los montos o aportes no percibidos por efecto de la derogatoria del gravamen—correspondería a uno de ejecución también periódica, en armonía con una efectiva disponibilidad de recursos, pudiendo abarcar más de un ejercicio presupuestal.
15. Por eso, con arreglo a lo establecido en los artículos 12° y 13° de la Ley Marco del Proceso Presupuestario para el Sector Público, Ley N° 26199, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de los recursos presupuestales necesarios para atender la demanda de las entidades reclamantes.

16. De otro lado, más allá del compromiso señalado, la precaria situación en la cual se encuentran entidades como la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, no puede ser considerada al margen del contexto en el que fueron creadas - a propósito de demandas de diferentes sectores laborales que dieron lugar a una suerte de atomización de instituciones a cargo de diversos regímenes de seguridad social - sin contemplar necesariamente la viabilidad técnica y económica de los mismos, así como los mecanismos de supervisión en la administración de los fondos destinados a cubrir los beneficios establecidos en cada caso.
17. En tal virtud, parece conveniente desarrollar un estudio orientado a evaluar la posibilidad de transferir a la Oficina de Normalización Previsional –ONP- la administración y el pago de las obligaciones que actualmente la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador se ve impedida de atender, al verse privada de los ingresos que provenían del gravamen derogado. Ello permitiría afirmar una positiva tendencia a no mantener regímenes pensionarios aislados y carentes de sustento material que garantice su continuidad.
18. En la opción señalada, además de los fondos que el Ministerio de Economía y Finanzas debería destinar a la Oficina de Normalización Previsional para atender los pagos pendientes, la ONP debería asumir, con todas las prerrogativas que le otorga su Ley Orgánica, la recaudación de los recursos destinados al Fondo de Jubilación del Pescador.
19. Tal como se establece en los artículos 4° y 22° de la Ley N° 26703, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, modificada por la Ley N° 26884, la Dirección Nacional de Presupuesto Público no es sólo la más alta autoridad técnico normativa en materia de gestión presupuestaria sino que es competente y responsable de evaluar las propuestas de los diferentes pliegos presupuestarios y elaborar el Ante Proyecto de la Ley de Presupuesto Anual, razón por la cual le corresponde en cumplimiento de sus deberes legales, programar la atención del compromiso en favor del Fondo de Jubilación administrado por la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

1. De lo expuesto en el análisis del presente informe, podemos concluir que existe de parte del Estado una responsabilidad para con los pensionistas del Fondo de Jubilación administrado por la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, a quienes se le ha causado un grave perjuicio económico al no

disponer hasta la fecha la transferencia de los recursos que permitan sustituir los ingresos que dejaron de percibir al derogarse el Decreto Supremo N° 016-88-PE.

2. Consideramos necesario en razón de lo expuesto, EXHORTAR al Ministerio de Economía y Finanzas, en especial a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, para que considere en la elaboración del próximo Presupuesto General de la República, las partidas que permitan asignar a la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador los recursos que dejara de percibir como consecuencia de la vigencia del Decreto Ley N° 25988 y conforme a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria de este dispositivo.
3. Asimismo, RECOMENDAR al Ministerio de Economía y Finanzas, la elaboración de un estudio orientado a determinar la posibilidad de transferir a la Oficina de Normalización Previsional la administración y el pago de las pensiones que actualmente administra la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, asumiendo de manera permanente la atención de los beneficiarios de la misma.
4. Finalmente, SOLICITAR al Ministerio de Economía y Finanzas que, de conformidad con el deber de cooperación hacia la labor de esta Defensoría del Pueblo, previsto en el artículo 161° de la Constitución y en los artículos 9° inciso 1), 14° y 16° de la Ley Orgánica de esta institución, Ley N° 26520, informe a este Despacho acerca de las medidas adoptadas a partir de lo expresado en el presente informe.

Jorge Santistevan de Noriega
DEFENSOR DEL PUEBLO

DP-98-

Lima,

Doctor
Jorge Baca Campodónico
Ministro de Estado en el Despacho
de Economía y Finanzas
Lima

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted en relación a las quejas presentadas por la Asociación de Pescadores Jubilados del Callao y la Federación de Pescadores del Perú contra el Ministerio de Economía y Finanzas para que se asigne a la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, los recursos que dejara de percibir como consecuencia de la vigencia del Decreto Ley N° 25988.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo, en defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, ha elaborado el Informe Defensorial N° -98-DP en el cual **concluimos** que:

- Existe de parte del Estado una responsabilidad para con los pensionistas del Fondo de Jubilación administrado por la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, a quienes se le ha causado un grave perjuicio económico al no disponer hasta la fecha la transferencia de los recursos que permitan sustituir los ingresos que dejaron de percibir al derogarse el Decreto Supremo N° 016-88-PE.

Además nos permitimos **exhortar**:

- Al Ministerio de Economía y Finanzas, en especial a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, para que considere en la elaboración del próximo Presupuesto General de la República, las partidas que permitan asignar a la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador los recursos que dejara de percibir como consecuencia de la vigencia del Decreto Ley N° 25988 y conforme a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria de este dispositivo.

Por otro lado **recomendamos**:

- Al Ministerio de Economía y Finanzas, la elaboración de un estudio orientado a determinar la posibilidad de transferir a la Oficina de Normalización Previsional la administración y el pago de las pensiones que actualmente administra la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, asumiendo de manera permanente la atención de los beneficiarios de la misma.

Finalmente, **solicitamos**:

- Al Ministerio de Economía y Finanzas que, de conformidad con el deber de cooperación hacia la labor de esta Defensoría del Pueblo, previsto en el artículo 161° de la Constitución y en los artículos 9° inciso 1), 14° y 16° de la Ley Orgánica de esta institución, Ley N° 26520, informe acerca de las medidas adoptadas a partir de lo expresado en el presente informe.

Cabe agregar que se ha indicado a las asociaciones recurrentes la posibilidad que tienen de acudir a organismos de jurisdicción internacional en caso consideren que el Estado no cumple con su obligación y afecta su derecho constitucional a la seguridad social, comprendiendo en ella a las prestaciones de salud y de pensiones.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 26° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, agradecería se sirva considerar el contenido del presente e informar en el plazo previsto. Dicho documento se tomará en cuenta para el informe anual al Congreso previsto en el artículo 27° de la referida Ley.

Me valgo de la oportunidad para renovar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Jorge Santistevan de Noriega
DEFENSOR DEL PUEBLO