



PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley 5145/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional a iniciativa del señor congresista **PAUL SILVIO GUTIERREZ TICONA**, que propone la *Ley que garantiza el acceso a la pensión de viudez regulada por el Decreto Ley 19990*.

### 1. SITUACIÓN PROCESAL

#### 1.1. Ingreso del Proyecto a la Comisión

El Proyecto de Ley 5145/2024-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 23 de mayo de 2025, el mismo que fue remitido a la Comisión de Economía, Banca Finanzas e Inteligencia Financiera, como segunda Comisión dictaminadora a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, para su análisis y dictamen correspondiente.

#### 1.2. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen han sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el Art. 77 del Reglamento del Congreso de la Republica.

#### 1.3. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el acuerdo nacional, desarrollado el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. El proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con el segundo objetivo **Equidad y Justicia Social** y la Política de Estado 13. **Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social**.



PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

## 1.4. Antecedentes parlamentarios

### 1.4.1. Periodo legislativo 2021-2026

#### a. Proyecto de Ley 936/2021- CR, Ley que modifica el artículo 53 del Decreto Ley 19990 para eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez.

Propone modificar el Decreto Ley 19990, que regula el Sistema Nacional de Pensiones, con el fin de **eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez**, garantizando la igualdad de derechos. El dictamen fue aprobado por unanimidad en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, pasó al Pleno, donde fue aprobado. Sin embargo, fue observado por la Presidenta de la República y finalmente se insistió en su aprobación.

En abril de 2025 el Consejo Directivo dispuso su inclusión en el orden del día para su debate.

## 2. Contenido de la propuesta legislativa

Esta propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 5145/2022-CR consta de dos artículos y una disposición complementaria, como se detalla a continuación:

### **LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho al acceso a la pensión de viudez en igualdad entre el jubilado varón o mujer regulada por el Decreto Ley 19990, a fin de mejorar el acceso al sistema previsional otorgando una pensión de viudez al varón o mujer sobreviviente.

#### **Artículo 2. - Modificación del artículo 53° del Decreto Ley 19990**

Se modifica el artículo 53° del Decreto Ley 19990, quedará redactado de la siguiente forma:

**Artículo 53.** Tiene derecho a pensión e/o la cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, y el o la cónyuge o integrante de la unión de hecho inválido o mayor de sesenta años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio o unión de hecho se hubiera celebrado por lo menos un año antes de/fallecimiento del o la causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio o unión de hecho debidamente inscrito a edad mayor de las indicadas."



PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

Se exceptúan de los requisitos relativos a la fecha de celebración del matrimonio los casos siguientes:

- a) Que el fallecimiento del causante se haya producido por accidente;
- b) Que tengan o hayan tenido uno o más hijos comunes; y
- c) Que e/ o la cónyuge o integrante de la unión de hecho, se encuentre en estado grávido a la fecha de fallecimiento del asegurado".

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA FINAL**

La presente ley entra en vigencia a partir del siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

### **3. Marco Normativo**

#### **3.1. Legislación Nacional**

- i. Constitución Política del Perú
- ii. Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- iii. Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes 0048-2004-PI/TC; 00617-2017-PA/TC y 050-2004-AI/TC.

#### **3.2. Legislación comparada**

- i. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- ii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- iii. Convenio 102 de la OIT.

### **4. OPINIONES E INFORMACIÓN**

#### **4.1. Solicitudes de Opinión**

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes entidades de la administración estatal, instituciones privadas y organizaciones representativas de los trabajadores y de gremios empresariales:



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

Tabla 1. Opiniones solicitadas

Proyecto de Ley 5145/2022-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Oficina de Normalización Previsional (ONP)	1918-PL005145-2022-2023-P-CTSS-CR	26/5/2023
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	1916-PL005145-2022-2023-P-CTSS-CR	26/5/2023
Ministerio de Economía y Finanzas	1917-PL005145-2022-2023-P-CTSS-CR	26/5/2023

#### 4.2. Opinión recibida<sup>1</sup>.

A la fecha de emisión del presente dictamen se ha recibido las siguientes opiniones:

- Del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, remitida con el Oficio 2078-2023-MTPE/4 en fecha 18 de julio del 2023, mediante el cual se adjunta el informe N°0729-2023-MTPE/4/8, señalando con relación al PL 5145/2022-CR lo siguiente:

(...)

#### V. CONCLUSIONES

*Por lo expuesto, y en concordancia con lo señalado por la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral, conforme se aprecia en el párrafo 4.1 del presente informe, la Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley 5145/2022-CR es **VIABLE CON OBSERVACIONES**, pues la propuesta normativa intenta corregir una desigualdad en la ley motivada en razón del sexo, que contraviene el derecho-principio de igualdad y no discriminación, acatando la exhortación formulada por el Tribunal Constitucional, sin embargo, dicha medida solo podría ser viable siempre que se cumpla con el principio de sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, lo que implica que la propuesta debe contar con el sustento de un análisis costo/beneficio que demuestre su viabilidad económica y financiera mediante el aporte de estudios actuariales y otros elementos de juicio que permitan*

<sup>1</sup> Cuando corresponde se reproduce textualmente el contenido de las opiniones, a fin de garantizar la integridad de los pronunciamientos.



PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

*anticipar con un adecuado nivel de certidumbre que la propuesta no implicará demandas adicionales de recursos al Tesoro Público y que, por ende, no afectará el equilibrio presupuestario.*

- Del Ministerio de Economía y Finanzas, remitida con el oficio N°1848-2023-EF/10.01 en fecha 08 de septiembre del 2023, mediante el cual se adjunta el informe N°0368-2023-EF/53.05, señalando con relación al PL 5145/2022-CR lo siguiente:

(...)

### **III. CONCLUSIONES**

*En atención a lo expuesto, esta Dirección no considera técnicamente viable el Proyecto de Ley 5145/2022-CR, por las siguientes razones:*

*3.1 No tiene el respaldo de un análisis–costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos que permitan anticipar con un adecuado nivel de certidumbre que la medida propuesta, no implicará el uso de mayores recursos fiscales en el tiempo.*

*3.2 Cualquier proyecto de ley que proponga la modificación o creación de un régimen de pensiones, debe respaldarse en el análisis costo-beneficio que sustente que la medida es sostenible financieramente en el tiempo.*

*3.3 Constituye una iniciativa de gasto congresal, por lo que se estaría vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos.*

#### **4.3. Análisis de las opiniones recibidas.**

El Proyecto de Ley 5145/2022-CR propone asegurar la igualdad de acceso a la pensión de viudez establecida en el Decreto Ley 19990, sin hacer distinción de género al cónyuge o miembro sobreviviente de la unión de hecho. En ese marco, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo opinó que la iniciativa es "viable con observaciones" en cuanto da cumplimiento al exhorto del Tribunal Constitucional de eliminar una discriminación normativa por razón de género. Pero advirtió que su implementación deberá basarse en estudios actuariales y de costo-beneficio que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema y no desestabilicen el presupuesto.



PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

En tanto, el Ministerio de Economía y Finanzas dio un parecer "desfavorable" al proyecto por carecer de sustento técnico y financiero que asegure su sostenibilidad en el tiempo. Además, alertó que su aprobación podría generar mayores exigencias de recursos fiscales y crear un gasto, lo que está prohibido por el artículo 79 de la Constitución.

En resumen, mientras que el MTPE considera que la medida es apropiada siempre que se sustente en criterios de sostenibilidad, el MEF la rechaza por no ajustarse a los requisitos financieros y constitucionales exigibles.

## 5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

### 5.1. La pensión como manifestación del derecho a la seguridad social en el ordenamiento jurídico peruano.

La pensión, en términos jurídicos, es una manifestación del derecho a la seguridad social, consagrado en la Constitución Política del Perú. Este derecho está consagrado principalmente en los artículos 10 y 11 de la Constitución, que señalan el deber del Estado de garantizar el acceso a las prestaciones de salud y pensiones, y el derecho universal y progresivo a la seguridad social, para proteger a la persona contra toda contingencia (Tribunal Constitucional, 2005)<sup>2</sup>.

El artículo 10° de la Constitución Política del Perú señala que "el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a cualquier contingencia que determine la ley y para la elevación de su calidad de vida" (Constitución Política del Perú, 1993). Por su parte, el artículo 11 asegura el acceso libre a prestaciones de salud y pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, y el Estado vigila su eficiente funcionamiento (Tribunal Constitucional, 2005<sup>3</sup>).

### 5.2. La Seguridad Social como garantía institucional

La seguridad social es una garantía institucional, es la manera en que se manifiesta la función social del Estado. Y ello se materializa en un conjunto normativo que se informa en la "doctrina de la contingencia" y la calidad de vida, por lo que la concesión de las prestaciones, como las pensiones, está supeditada a una situación de necesidad, como el

---

<sup>2</sup> Casación N° 1092-2006-LAMBAYEQUE

<sup>3</sup> Idem



PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

desempleo, la viudez, la orfandad o la invalidez (Tribunal Constitucional, 2005) [Resolución | Casación 019840-2022].

El Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a la pensión no es un mero enunciado programático, sino un derecho subjetivo que necesita de desarrollo legislativo para hacerse efectivo. "Ello significa que la ley ha de definir los requisitos para ser afiliado a un régimen de seguridad social y para tener derecho a las prestaciones" (Tribunal Constitucional, 2005) [Casación 1092-2006-LAMBAYEQUE].

El derecho a la pensión se halla estrechamente vinculado al respeto a la dignidad humana. No tener una buena pensión es una violación de derechos humanos, porque impide llevar una vida digna. El Estado debe garantizar el pago puntual y el reajuste de las pensiones, un deber de tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que la pensión no solo es un derecho pecuniario, sino que es la materialización del derecho a la seguridad social, reconocido por la Constitución. Este derecho se fundamenta en la solidaridad y la dignidad y su aplicación permite una vida digna a los ciudadanos, en especial a los más débiles.

### **5.3. Derecho a la igualdad y no discriminación en el derecho a la pensión.**

El derecho a la igualdad y no discriminación es un derecho reconocido a nivel internacional y nacional.

Como indica el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos y deben tratarse los unos a los otros con respeto y fraternidad. Además, el artículo 7 establece que todos son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección contra toda discriminación (Naciones Unidas, 1948).

El Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho a la pensión está protegido por el principio de igualdad a favor de los pensionistas perjudicados por razones de edad, sexo o condición social (Tribunal Constitucional, 2005).

La Constitución Política del Perú en su artículo 2, inciso 2, establece el derecho a la igualdad y prohíbe toda discriminación, al decir que todas las personas son tratadas con dignidad y sin hacer distinciones injustificadas.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN  
EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE  
GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ  
REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

Este principio tiene doble dimensión: igualdad ante la ley (mismo trato en condiciones iguales) e igualdad en la ley (ausencia de diferencias injustificadas en la ley) (Gutiérrez Camacho, 2020).

En pensiones se ha violado el principio de igualdad en los requisitos para tener derecho a la pensión de viudedad, que son diferentes para hombres y mujeres. Por ejemplo, las mujeres pueden jubilarse a cualquier edad, pero los hombres no pueden hacerlo hasta los 60 años. Además, las condiciones de dependencia económica son más gravosas para los hombres, creando un tratamiento discriminatorio no justificado (Ley N° 19990).

El artículo 53 de la Ley 19990 ha sido cuestionado por generar un trato diferenciado en razón del género, lo que ha motivado la presentación de un nuevo proyecto de ley. "Este proyecto elimina cualquier distinción en los requisitos para que tanto hombres como mujeres puedan acceder a la pensión de viudez en igualdad de condiciones". "El cónyuge supérstite, cualquiera sea su género, tendrá derecho a la pensión siempre que acredite que el matrimonio o la unión de hecho se celebró por lo menos un año antes del fallecimiento del causante" (Proyecto de Ley).

En suma, el derecho a la igualdad y no discriminación es fundamental para el acceso igualitario a la pensión y las reformas planteadas buscan solucionar las desigualdades presentes en la legislación peruana.

#### **5.4 Sustracción de la materia**

La CTSS expresa su plena coincidencia con el espíritu del proyecto legislativo dictaminado, sin embargo, es evidente que al haberse emitido dictamen sobre el Proyecto de Ley 936/2022-CR que propone modificar el artículo 53 del Decreto Ley 19990, en la cuarta sesión ordinaria realizada el 4 de octubre de 2022, sobre la misma materia, dictamen que se encuentra en el Orden del Día para debate, se ha producido la sustracción de la materia.

Por tales consideraciones adjetivas corresponde emitir pronunciamiento en ese sentido.

#### **6. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República,



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

PREDICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN  
EL PROYECTO DE LEY 5145/2022-CR, LEY QUE  
GARANTIZA EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ  
REGULADA POR EL DECRETO LEY 19990.

recomienda la no aprobación por sustracción de la materia legislable y el  
ARCHIVO del Proyecto de Ley 5145/2022-CR.

Sala de Comisión.

Lima, 6 de octubre del 2025.