



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ

**COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Periodo Anual de Sesiones 2024-2025**

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Oficio 182-2024-PR, mediante el cual el presidente de la República observa la Autógrafa de Ley que modifica el Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, para eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez, originada en los Proyectos de Ley 936/2021-CR, 3162 y 3664/2022-CR.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. ANTECEDENTES PROCEDIMENTALES

La autógrafa tiene origen en los Proyectos de Ley: 636/2021-CR, 3162/2022-CR y 3664/2022-CR.

1.1.1. Dictamen de comisión

Inicialmente recaído solo en el Proyecto de Ley 936/2021-CR, dictaminado en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del 04 de octubre de 2021, se aprobó por UNANIMIDAD el texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el artículo 53 del Decreto Ley 19990 para eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez.

1.1.2. Acuerdos de acumulación

En la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, celebrada el 11 de octubre de 2022, el pleno de la Comisión acordó por UNANIMIDAD acumular el Proyecto de Ley 3162/2022-CR al dictamen recaído en el Proyecto de Ley 936/2021-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 53 del Decreto Ley 19990 para eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez

En la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, celebrada el 11 de enero de 2023, el pleno de la Comisión acordó por UNANIMIDAD acumular el Proyecto de Ley 3664/2022-CR al dictamen recaído en el Proyecto de Ley 936/2021-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 53 del Decreto Ley 19990 para eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez. Habiendo ingresado en Agenda del Pleno el 11 de enero de 2023.

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PESIÓN DE VIUDEZ

1.1.3. Debate y aclaración en el Pleno del Congreso de la República.

En Sesión del Pleno del Congreso de la República, del 29 de mayo de 2024, se aprobó la primera votación del Texto Sustitutorio presentado y se exoneró de segunda votación.

Mediante Oficio 1815-2023-2024/CTSS-CR, se presentó la aclaración de autógrafa, que se votó el 04 de julio de 2024 durante la Comisión Permanente del Congreso de la República del Periodo Anual de Sesiones 2023-2024. Remitiendo la autógrafa el 09 de julio de 2024, al Poder Ejecutivo.

1.1.4. Observación presidencial

A través del Oficio 182-2024-PR, remitido el 02 de agosto de 2024, la presidenta de la República envía las observaciones a la autógrafa de la ley que modifica el Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, para eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez, originada en los Proyectos de Ley 936/2021-CR, 3162 y 3664/2022-CR.

2. CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN FORMULADA A LA AUTÓGRAFA DE LEY

La observación formulada por la presidenta de la República a la autógrafa comprende los siguientes aspectos:

Naturaleza del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y de la pensión de sobrevivientes.

Se refiere al hecho de que se trata de un sistema de reparto, es decir, las pensiones que se deben pagar a los jubilados no obedecen al cálculo de los aportes individuales que estos hubieran hecho durante su época laboral, sino que son sostenidas con los aportes de los trabajadores activos actualmente.

Sobre la naturaleza de la pensión de sobrevivientes, se indica que el Tribunal Constitucional señala, acerca del contenido adicional el derecho fundamental a la pensión, un triple contenido, el que se encuentra compuesto por: Contenido Esencial, Contenido No Esencial y Contenido Adicional del Derecho de la Pensión.

Finalmente, se refiere al fundamento de la pensión de sobrevivientes, basado en el estado de la necesidad de los beneficiarios que dependían económicamente del fallecido

Pensión de viudez según las normas vigentes del Sistema Nacional de Pensiones.

Referente a los requisitos actuales para acceder a una pensión de viudez, se señala que la cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, entre otros. Se indica que respecto al requisito de dependencia



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ

económica, ya se encuentra contemplado en la legislación vigente y se encuentran a nivel de reglamento.

Acceso igualitario a la pensión de viudez según la Sentencia N°238/2022, del Expediente 03853-2021-PA/TC

Señala que el Tribunal Constitucional exhorta al Poder Ejecutivo a modificar las leyes para garantizar la igualdad en el acceso a la pensión de viudez, eliminando los requisitos injustos como invalidez (discapacidad para el trabajo) y la edad mínima, también es necesario evaluar el impacto económico.

La Autógrafa de Ley constituye una iniciativa de gasto

Haciendo alusión al artículo 79 de la Constitución Política del Perú, la observación de la presidenta de la República señala que la propuesta contenida **necesariamente** implica un incremento en el gasto público, pues obviamente, deberán ser financiadas por el Tesoro Público

3. MARCO NORMATIVO

3.1. LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la Republica
- Código Civil
- Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

3.2. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Ley 19.032, crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)¹, Argentina, 1971.

3.3. NORMAS CONVENCIONALES

- La declaración de Derechos Humanos (Artículo 25)²
- El Convenio 039 de la OIT³, Convenio sobre el seguro de muerte (1933)

¹ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16081/norma.htm>

² https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

³

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312184:NO



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PESIÓN DE VIUDEZ

- El Convenio 128 de la OIT⁴, Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)

4. ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN FORMULADA A LA AUTÓGRAFA DE LEY

La Autógrafa de Ley observada contiene una norma que ha merecido más de un debate en el pleno del Congreso de la República y los respectivos estudios por parte de la CTSS y, finalmente, mereció el voto casi unánime de los grupos parlamentarios.

4.1. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS QUE CONTIENE LA OBSERVACIÓN

4.1.1. Naturaleza del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y de la pensión de sobrevivientes

De acuerdo con las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo, es necesario establecer las características de sistema de reparto del Sistema Nacional de Pensiones y los derechos esenciales y no esenciales del derecho fundamental a una pensión.

Respecto al Sistema Nacional de Pensiones, además de su naturaleza de reparto, se muestran las siguientes características de acuerdo con el Boletín Estadístico 2022 de la ONP⁵, que, en resumen, señala:

El informe presenta total de 1'441,925 aportantes activos, de los cuales el 44% son mujeres y el 56% hombres.

De acuerdo con el informe, actualmente se cuenta con 586,860 pensionistas, de los cuales el 52% son varones y 48% son mujeres.

Como se puede ver, en los grupos etarios más longevos, predomina la población femenina, por lo que, a pesar de tener una mayor población masculina en los grupos etarios de entre 65 y 85 años, se puede inferir que las pensionistas tienen una esperanza de vida mayor que los varones. Así se aprecia en la Imagen 1.

Si bien el tesoro público debe aportar parte de las pensiones, la principal fuente de recursos para el pago de las pensiones, son las aportaciones de los afiliados que se encuentran en edad de trabajar, como se muestra en la Imagen 2; incluso, en el año 2021, se prescindieron de aportes del tesoro público para honrar el pago de las pensiones de dicho periodo.

4

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:31227

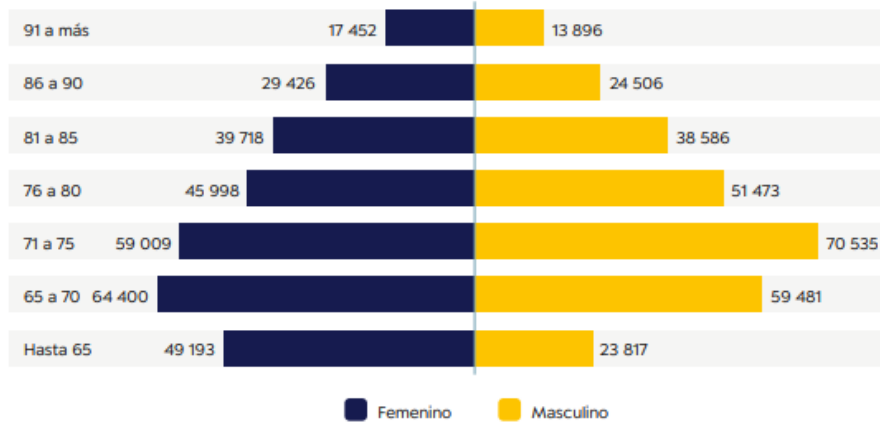
3

5

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3787460/Bolet%C3%ADn%20estad%C3%ADstico%20marzo%202022.pdf.pdf>

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PESIÓN DE VIUDEZ

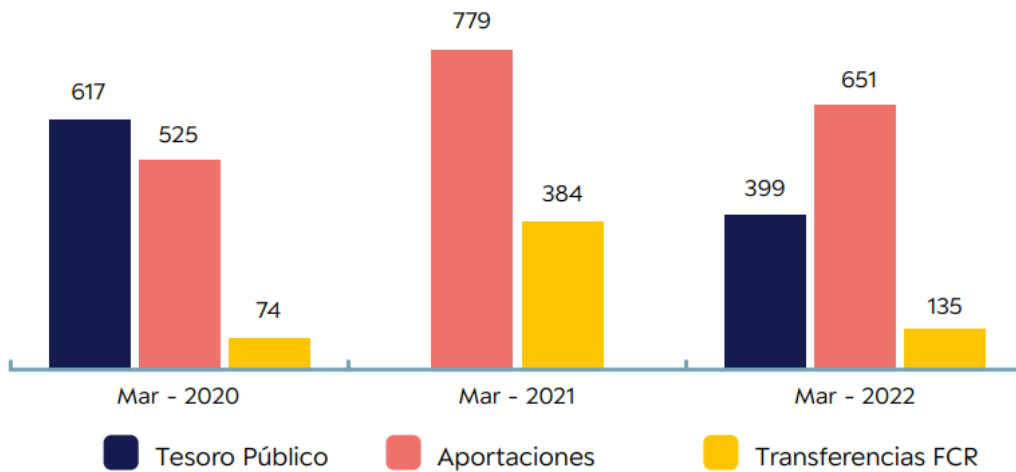
Imagen 1. Pensionistas y personas beneficiarias del Régimen 19990 según rangos de edad y sexo



Fuente: Pago de Prestaciones - Dirección de Prestaciones - ONP
 Elaboración: Estudios Económicos - Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión - ONP

Fuente: ONP

Imagen 2. Fuentes de Financiamiento de la ONP (Millones de S/)



Fuente: Pago de Prestaciones - Dirección de Prestaciones - ONP
 Elaboración: Estudios Económicos - Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión - ONP

Fuente: ONP



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PESIÓN DE VIUDEZ

Con lo expuesto se demuestra que, sin desmedro de que parte de los recursos del pago de las pensiones se sostengan con aportes del Tesoro Público, éste no constituye la mayor fuente de recursos (salvo en el periodo de la pandemia donde se registraron evidentes restricciones para el empleo), la capacidad de aporte que tiene el Fondo Consolidado de Reserva puede llegar a ser mayor y la principal fuente de recursos de la ONP son los aportes de los afiliados en edad de trabajar.

Dentro de la presente observación, también se evalúa la pertinencia de reconocer a las pensiones de viudez, sobrevivencia e invalidez como parte del contenido esencial, contenido no esencial o contenido adicional del derecho fundamental a la pensión. Al respecto, la observación señala que la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 050-2004-AI/TC y acumulados, establece que las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia son parte de los derechos adicionales y son libres de adaptarse para responder a las necesidades sociales y económicas del país.

Al respecto, se consulta el ensayo titulado: *“El contenido esencial y el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la pensión. Un ensayo preliminar a partir de la doctrina, los tratados internacionales ratificados por el Perú y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*⁶ (Abanto, 2021), se refiere a la imprecisión de la sentencia citada en las observaciones (el subrayado es nuestro):

“Si bien la elaboración de la normatividad constitucional y legislativa relativa a la seguridad social y -en particular- al derecho fundamental a la pensión debe partir de los preceptos constitucionales, y su interpretación desde los tratados internacionales ratificados por el Perú, para los fines del presente ensayo resulta indispensable una revisión crítica de las recientes sentencias del Tribunal Constitucional peruano sobre la materia estudiada, así como la constatación del tratamiento que los Tribunales Constitucionales de España y Colombia dan a este tema, por ser sus principales fuentes jurisprudenciales de influencia.”

La Comisión considera que, de acuerdo con los argumentos presentados por el ensayo citado, la normatividad constitucional no tiene una posición estricta sobre los contenidos esenciales y no esenciales vinculados al derecho fundamental a la pensión. Sin embargo, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional, con Expediente 00617-2017-PA/TC⁷ que resuelve la no aplicación del artículo 53 del Decreto Ley 19990, en el caso que se negaba el derecho de la pensión de viudez para un viudo que no se encontraba a cargo de la difunta asegurada, como se muestra en la siguiente cita:

⁶ <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem6-391-426.pdf>

⁷ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00617-2017-AA.pdf>



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ

“Declarar INAPLICABLE el artículo 53 del Decreto Ley 19990, en el extremo que exige que el viudo debe haber dependido económicamente de su causante para tener derecho a la pensión de viudez; en consecuencia, se declara la nulidad de la Resolución 16559-2016-ONP-DPR-GD-DL 19990, ordenándose a la Oficina de Normalización Previsional que expida nueva resolución otorgando pensión de viudez del régimen del Decreto Ley 19990 al recurrente, con el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales.”

Por los motivos expuestos, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, no acepta la observación planteada por el Poder Ejecutivo.

Los argumentos presentados abordan la cuestión de si las pensiones mencionadas son parte de los derechos esenciales del derecho fundamental a la pensión, sin embargo, la cuestión que se está atendiendo con la autógrafa presentada no discute esa materia, sino que busca equiparar un derecho que actualmente ya se otorga a los pensionistas varones, para no discriminar a las pensionistas mujeres que no gozan del mismo derecho.

4.1.2. Pensión de viudez según las normas vigentes del Sistema Nacional de Pensiones

De acuerdo con las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo, las normas vigentes ya contemplan, a nivel de reglamento algunas de las excepciones que no están contempladas en la Ley.

Se indica dentro de las observaciones, que los reglamentos de las leyes vigentes ya contemplan lo establecido en la autógrafa propuesta.

Elo, no constituye razón suficiente para observar la ley, ya que las buenas intenciones reflejadas actualmente en los reglamentos vigentes merecen ser elevadas a rango de ley dado que pueden cambiar en cualquier momento por libre arbitrio del propio Poder Ejecutivo.

Respecto al impacto económico de la propuesta, como se estableció en el acápite anterior, el hecho de que el número de mujeres pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones sea mayor que el de los varones en los mayores rangos de edad, indica que la mayor longevidad de las mujeres disminuye la probabilidad de incurrir en el pago de una pensión de viudez para los casos de mujeres pensionistas que fallecen dejando viudos con derecho a una pensión. Así lo confirma la información publicada en el portal oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁸, que indica que la

⁸ <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/peru-tiene-una-poblacion-de-32-millones-131-mil-400-habitantes-al-30-de-junio-del-presente-ano->

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PESIÓN DE VIUDEZ

esperanza de vida en mujeres es mayor que la de los varones por 3.1 años, como se cita a continuación:

En el periodo 2045-2050, la esperanza de vida subirá a 79,8 años en el total de la población y, seguirá siendo mayor la esperanza de vida de las mujeres (82,3 años) frente a los hombres (77,2 años).

Esperanza de vida de la población adulta mayor femenina es superior en 3,1 años que sus pares.

La esperanza de vida de la población adulta mayor por sexo y grupo de edad demuestra la persistencia del diferencial de años de vida entre hombres y mujeres.

En el quinquenio 2015-2020, a la población femenina de 60 a 64 años le resta por vivir 23,8 años, 3,1 años más que los hombres (20,7 años), aunque esta diferencia disminuye conforme avanza la edad, siguen teniendo más años de expectativa de vida las mujeres que los hombres.

Con respecto a la configuración de las parejas, ya sea por matrimonio o uniones de hecho, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), publicó la Nota de Prensa 17 del 13 de febrero de 2023, titulada *Más de 77 mil 500 matrimonios fueron inscritos a nivel nacional*⁹, de este se rescatan datos importantes para el presente debate, como los que se citan a continuación:

Mujeres contraen matrimonio más joven que los hombres. De acuerdo con la edad de los contrayentes, el 40,0% de las mujeres que se casan son menores de 30 años en tanto sus pares los varones de este grupo de edad representan el 28,3%. Los hombres contraen matrimonio a mayor edad, así 48,7% de ellos tienen de 35 a más años de edad.

(...)

Proporción de convivientes superan a los casados. Respecto al estado civil o conyugal de la población peruana, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2021, indicaron que el 24,2% de la población de 12 y más años de edad son convivientes y el 23,5% son casados/as. En tanto, los solteros/as representan el 36,2%, separados/as 9,8%, viudos/as 5,5% y divorciados/as 0,7%.”

Si consideramos que, predominantemente, las mujeres contraen matrimonio a los 35 años y los varones a los 39, y que la esperanza de vida de los varones es de 73 años y de las mujeres de 79 años. Entonces, predominantemente, habrá más viudas que viudos. En el futuro proyectado, a pesar de que la población es más longeva, se estima

11659/#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20peruana%20del%20quinquenio,hombres%20(73%2C7a%C3%20%20B1os).

⁹ <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-017-2023-inei-002.pdf>



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ

que las mujeres vivirán más de 82 años y los varones apenas 77, haciendo que la brecha entre géneros sea ligeramente menor, y por ende no se incrementa significativamente el riesgo de que haya más viudos que viudas.

4.1.3. Acceso igualitario a la pensión de viudez según la Sentencia 238/2022, del Expediente 03853-2021-PA/TC

De acuerdo con la observación planteada por el Poder Ejecutivo, la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú: 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." ya que carece de sustento en el marco del principio de sostenibilidad financiera para la modificación del régimen pensionario regulado por el Decreto Ley 19990.

Además, se indica que la Sentencia del Tribunal Constitucional 238/2022¹⁰ del Expediente 03853-2021-PA/TC, señala en el tercer acápite de su resolución, lo siguiente:

“3. EXHORTAR a los Poderes Legislativo y Ejecutivo que adopten, en el marco de las disposiciones constitucionales, legales y presupuestarias y en el plazo de un año, las medidas adecuadas para corregir esta situación, para asegurar la igualdad entre viudos y viudas en el acceso a la pensión de viudez.”

Se señala, además, que los vicios que dieron origen al respectivo debate se extienden no solo a los pensionistas bajo el régimen del Decreto Ley 19990, sino que se adjunta una serie de irregularidades que deben ser resueltas y se muestran en el Cuadro 1.

A continuación, se presentan otros casos en los que el Tribunal Constitucional ha fallado a favor de agraviados que han sido vulnerados en el derecho de una pensión de viudez o sobrevivencia, predominando el derecho a la igualdad, no solo en el caso del Decreto Ley 19990, sino también en otros regímenes, por ejemplo:

EXP. 04100-2022-PA/TC¹¹

“HA RESUELTO

1. Declarar FUNDADA la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión del actor; en consecuencia, NULA la

¹⁰ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03853-2021-AA.pdf>

¹¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/04100-2022-AA.pdf>



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ

Resolución 55421-2020-DPR.GD/ONP/DL 19990, de fecha 16 de octubre de 2020.

2. Declarar INAPLICABLE el artículo 53 del Decreto Ley 19990, en el extremo que exige que el viudo debe haber dependido económicamente de su causante para tener derecho a la pensión de viudez; en consecuencia, ORDENA a la ONP que expida una nueva resolución que le otorgue al demandante la pensión de viudez derivada de la pensión de jubilación de su cónyuge causante, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos del proceso a que hubiere lugar.”

EXP. 02534-2022-PA/TC¹²

“HA RESUELTO

- 1. Declarar FUNDADA la demanda porque se ha acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión.*
- 2. ORDENAR al SEGURO SOCIAL DE SALUD (EsSalud), reajustar la pensión de viudez de la actora a partir de 2010, de acuerdo con los fundamentos de la presente sentencia, con el abono de los reintegros, los respectivos intereses legales y los costos procesales.*

EXP. 01895-2021-PA/TC¹³

“HA RESUELTO

- 1. Declarar FUNDADA la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley y a la pensión del actor y, en consecuencia, NULA la Resolución Directoral 00201-2018 UGEL Hz, de fecha 12 de enero de 2018.*
- 2. Declarar INAPLICABLE por inconstitucional el artículo 32, inciso c) del Decreto Ley 20530; y ORDENAR a la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL HUARAZ que expida nueva resolución que le otorgue al demandante la pensión de viudez del régimen del Decreto Ley 20530, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos del proceso a que hubiere lugar.*

¹² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/02534-2022-AA.pdf>

¹³ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/01895-2021-AA.pdf>

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PENSION DE VIUDEZ

Cuadro 1. Vicios señalados por el STC 238/2022, sobre los sistemas de jubilación vigentes

		PENSION DE VIUDEZ							
		SISTEMA CIVIL				SISTEMA MILITAR-POLICIAL			
		Decreto Ley 19990 (Artículos 53, 54 y 55)	Pensión de vejez - Decreto Ley 20530 (Artículo 32, 33 y 54)	Renta Vitalicia e Indemnización (D.L. N° 18848)	Pensión de Rescate Complementaria- PRC (Régimen de Seguridad Social Pesquero - Ley N° 30035 (Artículos 4 y 8))	Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud Ley N° 26790	Ley de Jubilación Minera Ley N° 25009	Decreto Ley 19846 (Artículo 23)	Decreto Legislativo 1133 (Art.28: Pensión de viudez, Art.27: Acceso de sobrevivientes)
Mujeres	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.
	2) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento del causante.		2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento del causante. 3) Acreditación laboral del causante en modalidad de trabajo de mina.	2) Los causantes debieron fallecer a causa de acto de servicio o situación de actividad. . .	2) Los causantes debieron fallecer a causa de acto de servicio o situación de actividad.	
Hombres	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años
	2) Invalidez o dependencia con la pensionista fallecida.	2) Discapacidad.	2) Fallecimiento de la causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Invalidez o dependencia con la pensionista fallecida. 3) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento de la causante.	2) Incapacidad para subsistir por sí mismo.	2) Los causantes debieron fallecer a causa de acto de servicio o situación de actividad.	
	3) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento de la causante.	3) Carencia de rentas y no contar con seguro social.				4) Acreditación laboral del causante en modalidad de trabajo de mina.	3) Carencia de bienes o ingresos superiores al monto de la pensión y no pertenencia al Régimen de Seguridad Social.		

Fuente: Tribunal Constitucional¹⁴

Por las razones expuestas, la Comisión considera que, en las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, ha predominado el respeto al principio de igualdad por encima de otros criterios al momento de reconocer el derecho de pensión de viudez o sobrevivientes. Por lo expuesto, la Comisión no acoge la observación formulada por el Poder Ejecutivo.

4.1.4. La Autógrafa de Ley constituye una iniciativa de gasto

Se indica que la Autógrafa de Ley constituye necesariamente una iniciativa de gasto. La Comisión desestima la observación formulada por el Poder Ejecutivo, puesto que, en el año 2021, de acuerdo con la información publicada por el reporte de la ONP, las fuentes de recursos fueron las aportaciones y el Fondo Consolidado de Reserva. Tal como se muestra en la imagen 2. Como se puede apreciar, en el año 2021 el 67% de los aportes fue cubierto con las aportaciones de los afiliados que se encuentran trabajando y el 33% se financió con las transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, en el año 2022, las aportaciones de los afiliados que se encuentran trabajando constituyó el 55% de los recursos para el pago de las pensiones, el 11% provino del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales y el Tesoro Público cubrió el 34% restante.

¹⁴ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03853-2021-AA.pdf>

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PESIÓN DE VIUDEZ

Finalmente, los sustentos presentados por el Poder Ejecutivo, no permiten realizar una cuantificación exacta del número de beneficiarios, solamente se indica que el gasto per cápita de los nuevos beneficiarios oscila entre S/16 mil y S/21 mil en caso de eliminar el requisito de la edad para los cónyuges varones, que, como ya se indicó, tendría un nivel de incidencia mínimo considerando la baja probabilidad que existe de que un hombre sobreviva a la muerte de su esposa, ya que lo más probable es que el hombre fallezca antes, de acuerdo con las proyecciones de expectativa de vida planteadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

De igual manera, exceptuar el requisito de antigüedad del matrimonio, genera un gasto per cápita de entre S/29 mil y S/31 mil en el caso de que el titular fuera hombre y de entre S/12 mil y S/15 mil en caso que el titular fuera mujer.

5. ALTERNATIVAS DE PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA OBSERVACIÓN FORMULADA A LA AUTÓGRAFA DE LEY

De conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones tienen tres disposiciones para emitir pronunciamiento frente a la observación presidencial configurando un caso de *numerus clausus*¹⁵

- **Allanamiento.** Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el presidente de la República y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte de no observada del texto de la autógrafa.
- **Insistencia.** Cuando la comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones, al mismo tiempo se ha mantenido el texto originario de las disposiciones o artículos observados.
- **Nuevo proyecto.** Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones el Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora al texto de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones formuladas. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

¹⁵ Numerus Clausus es una locución latina de uso actual, y frecuente, que podría traducirse como “relación cerrada”, o “número limitado”. Su significado actual es igual que el significado primitivo, y se usa para indicar que, ante una determinada lista o relación, bien de derechos, o de obligaciones, o bien de sujetos, etc., las normas que la regulan impiden que pueda alterarse dicha relación añadiendo una nueva unidad más, si es distinta de las predeterminadas inicialmente relacionadas.



PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAIDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19990, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA PESIÓN DE VIUDEZ

- a) Se aceptan las observaciones, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones formuladas.

6. PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Como se ha señalado precedentemente la no aceptación de las observaciones formuladas por la presidente de la República nos coloca en el ámbito de la insistencia pura o total.

7. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 79 y el literal b) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **INSISTENCIA** en el texto originario de la Autógrafa de Ley que modifica el Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, para eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudez.

Dese cuenta.
Sala de Comisión
Lima, marzo del 2025.