



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"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley 8604/2024-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que promueve el cumplimiento del otorgamiento del fondo de jubilación a trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, presentado por el congresista Carlos Enrique Alva Rojas, a través del Grupo Parlamentario Acción Popular.

En la octava sesión ordinaria semipresencial, celebrada el 21 de octubre de 2025, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8604/2024-CR que, con texto sustitutorio, aprueba la Ley que modifica la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, para precisar los beneficiarios comprendidos en su ámbito de aplicación. Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, Isabel CORTEZ AGUIRRE, secretaria, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge Alfonso MARTICORENA MENDOZA, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Germán Adolfo TACURI VALDIVIA, María Elizabeth TAIPE CORONADO y Edgar TELLO MONTES. Se registraron los votos en abstención de los señores congresistas Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS, Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA, Héctor José VENTURA ANGEL y Cruz María ZETA CHUNGA. No se registraron votos en contra.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

1.1.1. Ingreso del proyecto a la Comisión

El Proyecto de Ley 8604/2024-CR (el proyecto legislativo) ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 13 de agosto del 2024. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

como Primera Comisión Dictaminadora el 15 de agosto de 2024 y en la misma fecha, decretado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como Segunda Comisión Dictaminadora.

1.1.2. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El envío del proyecto legislativo guarda correspondencia con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, por cuya razón se procedió al estudio y dictamen.

1.1.3. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, desarrollado el año 2002, tuvo como propósito definir el rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, para ello 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.**

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El texto normativo del Proyecto de Ley 8604/2024-CR consta de 3 artículos y una disposición final:

"LEY QUE PROMUEVE EL CUMPLIMIENTO DEL OTORGAMIENTO DEL FONDO DE JUBILACIÓN A TRABAJADORES MINEROS, METALÚRGICOS Y SIDERÚRGICOS.

Artículo 1. - Objeto de la Ley

Modificar el inciso d) del artículo 3 del Decreto Supremo 029-89-TR que reglamenta la Ley N 25009 "Ley de Jubilación de trabajadores mineros", asimismo el artículo 109 del Decreto Supremo 029-89-TR; esto con la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

finalidad de precisar quiénes son los beneficiarios del fondo de jubilación de trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos.

Artículo 2. — Modificación del artículo 3 del D.S. 029-89-TR

Modificar el inciso d) del artículo 3 del Decreto Supremo 029-89-TR que reglamenta la Ley 25009 "Ley de Jubilación de trabajadores mineros", quedando redactado de la siguiente manera:

"...Artículo 3. - Los trabajadores a que se refiere el artículo anterior son:

- a) Los que laboran en minas subterráneas de forma permanente.*
- b) Los que realizan labores extractivas en las minas de tajo abierto.*
- c) Los trabajadores de los centros de producción minera expuestos a los riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad según la escala señalada en el artículo 4' de este reglamento.*
- d) Los trabajadores que laboran en los centros metalúrgicos y siderúrgicos siempre que en el desempeño de sus actividades estén expuestos a los riesgos previstos en el inciso anterior. El fondo es válido para trabajadores que hagan labores administrativas cuyas oficinas se encuentren dentro del centro metalúrgico dónde se realizan las labores de extracción, siempre y cuando acrediten riesgo para su salud o intoxicación mediante certificado de salud.*

Artículo 3. — Modificación del artículo 109 del D.S. 354-2020-EF

Modificar el inciso d) del artículo 3 del Decreto Supremo 029-89-TR que reglamenta la Ley 25009 "Ley de Jubilación de trabajadores mineros", quedando redactado de la siguiente manera:

"... Artículo 109.- Cobertura del régimen especial de pensión de jubilación para /as trabajadoras/es que laboran en la minería, metalurgia y siderurgia. De conformidad con lo establecido en la Ley 25009, Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros, este régimen especial de pensión de jubilación es aplicable a las/os trabajadoras/es que laboran en la minería, metalurgia y siderurgia en tres lugares distintos:

- 1. Las/os que cumplen sus labores en socavón, es decir, en minas subterráneas en forma permanente.*
- 2. Las/os que cumplen sus labores directamente extractivas en las minas a tajo abierto.*
- 3. Las/os que cumplen sus labores en centros mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, expuestos a los riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad, tomando en cuenta los siguientes conceptos:*
 - a) Los centros de producción minera son los lugares de áreas en las que se realizan actividades directamente vinculadas al proceso de extracción, manejo, beneficio, transformación, fundición y refinación de los minerales.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

b) Los centros metalúrgicos son los lugares o áreas en los que se realizan el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos, requeridos para concentrar y/o extraerlas sustancias valiosas de los minerales.

c) Los centros siderúrgicos son los lugares o áreas en los que se realizan actividades de reducción de los minerales de hierro hasta su estado metálico en forma de hierro, cochinillo o palanquilla.

En todos los casos anteriores, es aplicable el beneficio para trabajadores que realicen actividades administrativas cuyas oficinas se encuentren dentro de los centros de producción minera, metalúrgicos o siderúrgicos, y que estén expuestos a intoxicación y/o riesgos para su salud. Para ser beneficiarios deberán cumplir con haber sido aportantes al fondo y acreditar mediante certificado de salud el riesgo o exposición..."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA. - VIGENCIA

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación y de la aprobación de la ley.

Deróguese toda norma que se oponga a la presente."

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación Nacional

- Constitución Política del Estado, artículo 107.
- Ley 25009, Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros.
- Decreto Supremo 029-89-TR, Reglamento de la Ley 25009.
- Decreto Supremo 354-2020-EF, Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones.

3.2. Normas convencionales.

- Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reconoce que 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

4. OPINIONES E INFORMACIÓN

4.1. Solicitudes de opinión

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

Tabla 1. Opiniones solicitadas

Proyecto de Ley 12133/2024-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	0020-2024-2025-CTSS/P-CR	27/08/2024
Central Unitaria de Trabajadores del Perú – CUT PERÚ	0024-2024-2025-CTSS/P-CR	27/08/2024
Oficina de Normalización Previsional - ONP	0021-2024-2025-CTSS/P-CR	27/08/2024
Confederación de Trabajadores del Perú (CTP)	0023-2024-2025-CTSS/P-CR	27/08/2024
Federación Nacional de Trabajadores, Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP)	0022-2024-2025-CTSS/P-CR	27/08/2024

4.2. Solicitudes de opinión

A la fecha de emisión del presente dictamen se ha recibido las siguientes respuestas de opinión.

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Oficio N°002422-2024-MTPE/4, fechado el 18 de diciembre del 2024, adjunta el Informe N° 000055-2024-MTPE/4/8-JHL, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual señala que:

V. CONCLUSIONES

5.1. La Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita opinión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sobre el Proyecto de Ley N° 8604/2024-CR, "Ley que promueve el cumplimiento del otorgamiento del Fondo de Jubilación a Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos".

5.2. El proyecto de ley tiene por objeto modificar el literal d) del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 25009, sobre la Jubilación de los Trabajadores Mineros, aprobado por Decreto Supremo N°

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

029-89-TR, y el artículo 109 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF, con la finalidad de precisar quiénes son los beneficiarios del Fondo de Jubilación de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos.

5.3. Sobre el particular, coincidiendo con lo señalado por la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral, se concluye que el Proyecto de Ley N° 8604/2024-CR resulta NO VIABLE, por las siguientes consideraciones:

- La propuesta de modificación del literal d) del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 25009, sobre la Jubilación de los Trabajadores Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 029-89-TR resulta inaplicable dentro del sistema jurídico actual toda vez que el articulado que se propone modificar ha dejado de tener vigencia dentro del ordenamiento jurídico nacional por haberse dictado su derogación expresa en el numeral 4 de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF.*
- La propuesta de modificación del artículo 109 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF no buscaría subsanar alguna "transgresión" o "desnaturalización" de la norma reglamentaria emitida por el Poder Ejecutivo, sino modificar el ámbito de aplicación del régimen especial de jubilación regulado en la Ley N° 25009, lo cual no corresponde realizar a través de la modificación de la norma reglamentaria.*

Asimismo, se tiene que una eventual modificación del Reglamento antes citado a fin de ampliar el ámbito de aplicación de la Ley N° 25009, configuraría una situación de desnaturalización de lo dispuesto en la propia ley.

- *Ministerio de Economía y Finanzas: Oficio N°2606-2025-EF/13.01, fechado el 02 de julio del 2025, adjunta Informe N° 0145-2025-EF/53.05, de la Dirección de Gestión de Pensiones, mediante el cual señala que:*

III. CONCLUSIONES

Por las consideraciones antes expuestas, esta Dirección, consolidando la opinión de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y de la Dirección General de Mercados Financieros y

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Previsional Privado (DGMFPP), formula observación al Proyecto de Ley N° 8604/2024-CR "Ley que promueve el cumplimiento del otorgamiento del fondo de jubilación a trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos", por las siguientes razones:

3.1 Mediante el precedente vinculante establecido en la Regla Sustancial 10 contenida en el Fundamento 36 de la Sentencia N° 178/2024 de fecha 27 de mayo de 2024, recaída en el Expediente N° 01301-2023-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que los trabajadores que han desempeñado actividades administrativas en los centros de producción mineras, metalúrgicas y siderúrgicas no están comprendidos en los supuestos de presunción del nexo de causalidad entre la enfermedad profesional y las labores de alto riesgo que desempeñan los trabajadores de mina de socavón, de tajo abierto o centros de producción minera, metalúrgica o siderúrgica.

3.2 Los trabajadores que han desempeñado actividades administrativas en los centros de producción minera, metalúrgica y siderúrgica están en la obligación de acreditar el nexo de causalidad, siempre y cuando hayan realizado labores de alto riesgo, comprendidas en el anexo 5 del Decreto Supremo N° 009-97-SA, reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

3.3 La inclusión de los trabajadores que realizan actividades administrativas (cuyas oficinas se encuentren dentro de las empresas mineras, metalúrgicas o siderúrgicas) en el ámbito de aplicación de la Ley N° 25009, Ley de jubilación minera, desnaturaliza sus fines y aumenta la cantidad de beneficiarios del FCJMMS, en perjuicio de los pensionistas del referido régimen pensionario que sí desempeñaron labores de alto riesgo (como son las efectuadas en minas de socavón, tajo abierto y en centros de producción minera, metalúrgica y siderúrgica).

3.4 A partir del costo per cápita calculado en el apartado 2.26 del presente informe, se concluye que la propuesta normativa significaría un impacto agregado que estaría en función de la cantidad de individuos que ingresen al sistema y de las características de los individuos (edad de ingreso, nivel de remuneración, entre otros) esto significaría un impacto económico adverso para las finanzas públicas, puesto que para pagar las pensiones de los actuales y futuros pensionistas se necesitaría incurrir en gasto fiscal con mayores transferencias del Tesoro

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Público. Adicionalmente, se podría en riesgo la sostenibilidad financiera de todo el SNP.

3.5 En ese sentido la propuesta legal, contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política que establece 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".

3.6 Además, la propuesta legislativa constituiría una iniciativa de gasto que estaría contraviniendo 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, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

3.7 Finalmente, la propuesta legislativa carece del respaldo de un análisis–costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos que permitan verificar y anticipar con un adecuado nivel de certidumbre que es apropiado.

4.3. Análisis de las opiniones recibidas.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con el Oficio N.º 002422-2024-MTPE/4, informa la inviabilidad técnica y normativa del proyecto de ley, ya que la propuesta original pretendía modificar normas reglamentarias derogadas, como por ejemplo el literal d) del artículo 3 del Decreto Supremo N.º 029-89-TR, expresamente derogado por el Decreto Supremo N.º 354-2020-EF, Reglamento Unificado de las Normas Legales del Sistema Nacional de Pensiones. Además, el Ministerio señala que la extensión del campo de aplicación del régimen especial de jubilación minera se debe hacer por ley y no por reglamento, para no "desnaturalizar" el régimen legal actual. Por su parte, el MEF, mediante el Oficio N.º 2606-2025-EF/13.01, hace observaciones jurídicas, económicas y constitucionales, en el sentido de que la iniciativa legislativa podría:

- Desnaturalizar los objetivos del régimen especial regulado por la Ley N.º 25009, al incluir a trabajadores administrativos que no realizan labores directamente extractivas ni de alto riesgo.
- Contradecir el precedente vinculante del Tribunal Constitucional en la STC 178/2024 (Exp. N.º 01301-2023-PA/TC), que establece que los trabajadores

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

administrativos de centros mineros, metalúrgicos o siderúrgicos no están presumiblemente expuestos a riesgos profesionales y deben probar el nexo causal con la actividad de riesgo.

- Causar un perjuicio económico al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y al Tesoro Público, al ampliar la cobertura del Fondo de Jubilación Minero, Metalúrgico y Siderúrgico (FCJMMS), sin un análisis costo-beneficio ni previsión presupuestal.
- Violación del artículo 79 de la Constitución Política, al tratarse de una iniciativa de gasto no imputable al Congreso, y de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, en cuanto exige la sostenibilidad financiera de los regímenes previsionales.

Sin embargo, consideramos que las observaciones planteadas no alteran la finalidad del proyecto Ley N.º 8604/2024-CR, que busca reconocer la situación de riesgo y exposición laboral de los trabajadores de centros mineros, metalúrgicos, siderúrgicos, en aplicación del principio de igualdad ante el riesgo y la protección previsional integral consagrada en los artículos 10, 11 y 23 de la Constitución Política del Perú y los Convenios N.º 102, 121, 128 y 176 de la OIT, ratificados por el Estado peruano.

La comisión de Economía, Banca, Finanzas E Inteligencia Financiera, ha emitido dictamen de APROBACIÓN del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 8604/2024-CR, la modificación propuesta a la Ley 25009, ya que ambas normas resultan compatible y complementaria dentro del marco previsional vigente, además de que contribuye a garantizar condiciones de retiro dignas y proporcionales al esfuerzo y peligrosidad inherentes a dichas labores. De esta manera, se fortalece el sistema previsional con un enfoque de justicia social y equidad laboral.

En tal sentido, la Comisión considera pertinente mantener la orientación del proyecto, en concordancia con la normativa nacional y los tratados internacionales, conforme desarrollaremos.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

5.1.1. Sobre la propuesta de modificación del artículo 3 del Reglamento de la Ley N.º 25009, aprobado por Decreto Supremo N.º 029-89-TR

En relación con la propuesta de modificación del artículo 3 del Reglamento de la Ley N.º 25009, aprobado por el Decreto Supremo N.º 029-89-TR, debe señalarse que el numeral 4 de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento Unificado del Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N.º 354-2020-EF, deroga expresamente los Títulos I y III del reglamento de la Ley N.º 25009.

Dado que el artículo 3 se encuentra precisamente dentro del mencionado Título I, la modificación propuesta resulta inviable, por lo que no corresponde realizar un mayor análisis respecto de este extremo.

5.1.2. Sobre la propuesta de modificación del artículo 109 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N.º 354-2020-EF

Es pertinente llevar a cabo un análisis de la viabilidad de la propuesta de reforma del artículo 109 del reglamento mencionado, el mismo que a la letra, establece lo siguiente:

“Artículo 109. Cobertura del régimen especial de pensión de jubilación para las trabajadoras/es que laboran en la minería, metalurgia y siderurgia

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 25009, Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros, este régimen especial de pensión de jubilación es aplicable a las/os trabajadoras/es que laboran en la minería, metalurgia y siderurgia en tres lugares distintos:

1. Las/os que cumplen sus labores en socavón, es decir, en minas subterráneas en forma permanente.

2. Las/os que cumplen sus labores directamente extractivas en las minas a tajo abierto.

3. Las/os que cumplen sus labores en centros mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, expuestos a los riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad, tomando en cuenta los siguientes conceptos:

a. Los centros de producción minera son los lugares de áreas en las que se realizan actividades directamente vinculadas al proceso de extracción, manejo, beneficio, transformación, fundición y refinación de los minerales.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

b. Los centros metalúrgicos son los lugares o áreas en los que se realizan el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos, requeridos para concentrar y/o extraer las sustancias valiosas de los minerales.

c. Los centros siderúrgicos son los lugares o áreas en los que se realizan actividades de reducción de los minerales de hierro hasta su estado metálico en forma de hierro cochino o palanquilla.”¹

Debemos tener en cuenta que, el Proyecto de Ley N.º 8604 propone la inclusión de los trabajadores administrativos de los centros de producción minera, metalúrgica y siderúrgica en el régimen de jubilación anticipada por trabajo de riesgo del Sistema Nacional de Pensiones, considerando su exposición a riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad.

Esta propuesta se fundamenta en la existencia de casos de trabajadores que realizan labores administrativas, a quienes se les ha denegado la pensión de jubilación por no estar incluidos dentro de los términos establecidos por la Ley N.º 25009, a pesar de haber laborado en entornos contaminados.

Al respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional N.º 086/22 (Exp. 00281-2022-PA/TC), declara infundada la demanda presentada por una extrabajadora de la Empresa Volcán Compañía Minera S.A.A. En este fallo, se establece que las funciones administrativas desempeñadas por la demandante no se encuentran incluidas dentro de las actividades que se consideran "propia­mente mineras", conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N.º 25009 y su reglamento, específicamente en los artículos 3, 16, 17 y 18 del Decreto Supremo N.º 029-89-TR.

En dicha sentencia se determina que no es procedente la jubilación minera cuando las funciones desempeñadas no guardan una relación directa con la extracción o el tratamiento de minerales.

5.2. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

La Ley N.º 25009 tiene como objetivo salvaguardar la salud del trabajador sometido a condiciones insalubres en las industrias minera, metalúrgica y siderúrgica,

¹ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#!/detallenorma/H1270933>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

mediante la jubilación anticipada como compensación por el agotamiento físico que estas tareas conllevan.

Este principio se fundamenta en los artículos 2, incisos 1, 10 y 11 de la Constitución Política del Perú, que establecen el derecho a la vida, a la integridad física, a la seguridad social, y la obligación del Estado de garantizar el acceso a los servicios de salud y pensiones.

Es crucial destacar que la contaminación ambiental derivada de las minas y metalúrgicas no se circunscribe únicamente a los emplazamientos productivos, sino que permea a las comunidades adyacentes. En consecuencia, el personal administrativo que desempeña sus funciones en las instalaciones productivas también se encuentra expuesto a los mismos peligros.

Como precedente a nivel global, el fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Habitantes de La Oroya vs. Perú" (27 de noviembre de 2023) admitió la presencia de metales pesados y contaminantes (plomo, cadmio, arsénico, dióxido de azufre, entre otros) en el aire, suelo y agua de la región, como consecuencia directa de la actividad metalúrgica.

El artículo 109 del Reglamento Unificado del Sistema Nacional de Pensiones reproduce el alcance del artículo 1 de la Ley N.º 25009, delimitando a los trabajadores beneficiarios del régimen especial. Por tanto, cualquier modificación al ámbito subjetivo de aplicación del beneficio debe realizarse mediante ley, y no mediante un cambio al reglamento, en observancia de la jerarquía normativa y el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 43 de la Constitución.

El Congreso de la República, conforme al artículo 102, inciso 1, de la Constitución, tiene la potestad de dictar leyes, interpretarlas, modificarlas o derogarlas; mientras que el Poder Ejecutivo, según el artículo 118, inciso 8, posee la facultad de reglamentarlas sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.

Por tanto, modificar directamente un reglamento mediante ley quebraría el principio de coherencia legislativa y podría generar conflictos normativos.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

En consecuencia, la vía adecuada para alcanzar el objetivo del Proyecto de Ley N.º 8604 es modificar expresamente el artículo 1 de la Ley N.º 25009, incorporando a los trabajadores administrativos de los centros de producción minera, metalúrgica y siderúrgica que acrediten exposición a riesgos conforme a la escala establecida en su reglamento.

6. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Desde el punto de vista cuantitativo, la propuesta no genera gasto adicional al erario nacional, dado que el fondo de pensiones se financia con aportes de empleadores y trabajadores, siendo de carácter intangible.

Desde el punto de vista cualitativo, la medida promueve la equidad entre los trabajadores que, pese a desempeñar funciones administrativas, sufren los mismos efectos nocivos en su salud que aquellos que realizan labores directamente extractivas o productivas, garantizando así una protección integral conforme al principio de justicia social.

7. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La norma propuesta implicaría efectos directos sobre el marco normativo del régimen especial de jubilación regulado por la Ley N.º 25009 y sus disposiciones reglamentarias.

Al modificar artículos contenidos en el Reglamento Unificado del Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Supremo N.º 354-2020-EF), impactaría en la estructura técnica del citado reglamento, el cual consolida de manera sistemática las normas sobre pensiones del régimen público.

La propuesta, debidamente planteada, contribuiría a actualizar el régimen previsional especial, reconociendo la evolución tecnológica y ambiental de la industria minera y metalúrgica, así como las nuevas condiciones de exposición a contaminantes en los entornos laborales. En tal sentido, fortalecería la protección social, el principio de igualdad ante el riesgo y la coherencia del sistema previsional con los estándares internacionales de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo (Convenios N.º 102 y 176).

En tal sentido, no afecta los artículos 78, 79, ni otros, de la Constitución Política del Perú, ni disposiciones infra constitucionales.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

8. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 8604/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo único. Modificación del artículo 1 de la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros

Se modifica el artículo 1 de la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, con el texto siguiente:

"Artículo 1.- **Tienen derecho a acceder a la** pensión de jubilación los trabajadores que presten servicios en minas subterráneas al cumplir cuarenta y cinco (45) años de edad, **y aquellos que desarrollen labores** extractivas directas en minas a tajo abierto al cumplir cincuenta (50) años de edad, respectivamente.

Podrán acogerse a este régimen los trabajadores de los centros de producción minera **que, en el desempeño de sus funciones, se encuentren expuestos a condiciones de riesgo derivadas de** toxicidad, peligrosidad o insalubridad, conforme a la escala que determine el reglamento de la presente ley, **y siempre que acrediten dichas condiciones.**

Se extienden los beneficios previstos en la presente ley a los trabajadores de los centros metalúrgicos y siderúrgicos, **por la naturaleza y condiciones de riesgo propias de sus actividades.**

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"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

También quedan comprendidos los trabajadores que desempeñen funciones administrativas dentro de los centros de producción minera, metalúrgica o siderúrgica, siempre que laboren en ambientes sujetos a los referidos riesgos y lo acrediten mediante certificación médica ocupacional, conforme a la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de norma reglamentaria

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, adecua el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 354-2020-EF, a lo dispuesto en la presente ley. El plazo para la adecuación no podrá exceder de treinta días calendario contados desde la fecha de su vigencia.

Sala de Comisión.

Lima, 21 de octubre del 2025.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/10/2025 10:52:26-0500

Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/10/2025 12:16:48-0500

Isabel CORTEZ AGUIRRE

Secretaria



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 29/10/2025 12:04:46-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/10/2025 12:17:46-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonietta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 10:16:33-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 10:29:59-0500

15



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 12:22:25-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 11:41:00-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 10:07:21-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/10/2025 02:15:48-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/10/2025 17:04:07-0500

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"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 15:44:50-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 13:53:07-0500

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8604/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS, PARA PRECISAR LOS BENEFICIARIOS COMPRENDIDOS EN SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.