



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 DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

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

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley 2823/2022-CR, presentado por el congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, que propone una *"Ley que precisa los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos"*.

En la novena sesión ordinaria semipresencial, celebrada el 4 de noviembre de 2025, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por unanimidad el dictamen de inhibición recaído en el Proyecto de Ley 2823/2022-CR, Ley que precisa los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos. 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, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS, Patricia Rosa CHIRINOS VENEGAS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge MARTICORENA MENDOZA, Pedro Edwin MARTÍNEZ TALAVERA, Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA, Germán Adolfo TACURI VALDIVIA, María Elizabeth TAIPE CORONADO, Edgar TELLO MONTES y Héctor José VENTURA ANGEL. No se registraron votos en contra ni en abstención.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del Proyecto a la Comisión

El Proyecto de Ley 2823/2022-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 16 de agosto de 2022, el mismo que fue remitido a la Comisión de Presupuesto y cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora el 23 de agosto del 2022, como segunda Comisión dictaminadora a la Comisión de

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

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 artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 2823/2022-CR consta de 4 artículos y 4 Disposiciones Finales y 1 Disposición Complementaria Derogatoria. El artículo 1 de la mencionada iniciativa señala que tiene por objeto precisar los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530 en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos.

LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS

Artículo 1. Objeto y fin de la ley

La presente ley tiene por objeto precisar los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos.

Artículo 2. Precisiones en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos

En el supuesto que un trabajador bajo los alcances de la Ley 20530, haya iniciado los trámites para obtener su pensión o la entidad haya realizado incorrectamente el cálculo pensionario antes de la vigencia de la Ley 28449, la entidad encargada realizará un nuevo cálculo pensionario considerando las escalas remunerativas como cualquier otro ingreso de carácter fijo en su monto y permanente en el tiempo vigentes al 30 de Diciembre del 2004 y observando para su adecuación lo establecido por la Ley 23495 y su Reglamento, así como, la teoría de los hechos cumplidos.

Artículo 3. Modificación del 32 de la Ley 20530, modificado por el artículo 7 de la Ley 28449

Se modifica el inciso a) del artículo 32 de la Ley 20530, modificado por el artículo 7 de la Ley 28449, el mismo que quedará redactado en los siguientes términos:

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

Artículo 32: a) Cien por ciento (100%) de la pensión de invalidez o cesantía que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante, cualquiera sea el monto que percibía (...)

Artículo 4. Derogación del inciso b) del artículo 32 de la Ley 20530, modificado por el artículo 7 de la Ley 28449

Se deroga el inciso b) del artículo 32 de la Ley 20530, modificado por el artículo 7 de la Ley 28449, por contravenir al inciso a) del mismo artículo.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Adecuación de oficio

La Oficina de Normalización Previsional -ONP y demás entidades públicas que otorgan y pagan pensiones del régimen del Decreto Ley 20530 proceden bajo responsabilidad a adecuar la pensión del pensionista de oficio en el plazo de 90 días naturales, a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

Segunda. Del financiamiento

Para hacer efectivo el pago de devengados e intereses que correspondan al pensionista en cumplimiento de la presente Ley, se procederá en la forma siguiente:

- a) Con los recursos del presupuesto institucional asignado a la ONP y con el presupuesto institucional asignado a cada entidad del Sector Público donde cobra su pensión;
- b) El Ministerio de Economía y Finanzas, por Decreto Supremo procederá a disponer de los saldos presupuestales del presente ejercicio presupuestal los recursos necesarios para cubrir el déficit que pudiera producirse en la ONP y/o en las entidades del Sector Público; y
- c) Las entidades públicas que financian su presupuesto con recursos propios deberán realizar las modificaciones presupuestarias durante el ejercicio presupuestal vigente, para dar cumplimiento a la presente Ley.

Tercera. – Allanamiento

Aquellos procesos judiciales en trámite que versen sobre la adecuación de la pensión al amparo del Decreto Ley 20530 y demás normas modificatorias y complementarias, en la jurisprudencia o doctrina jurisprudencial y en las interpretaciones dadas por los Plenos Jurisdiccionales de la Corte Suprema en materia laboral y previsional, están facultados para allanarse de oficio, sin necesidad de recabar autorización previa del titular de la entidad.

Cuarta. – Sanciones

Los titulares de las entidades públicas y sus funcionarios o servidores responsables a cargo de la ejecución de lo dispuesto en la presente ley, asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente por el daño que causen a los administrados en caso de incumplimiento de sus funciones; ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Queda derogada cualquier otra norma o disposición legal que se oponga o limite la aplicación de la presente ley.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

3.1. Opiniones solicitadas

- 3.1.1. Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio 0025-PL002823-2022-2023-CTSS-CR de fecha 7 de setiembre del 2022.
- 3.1.2. Oficina de Normalización Previsional (ONP), mediante Oficio 0027-PL002823-2022-2023-CTSS-CR, de fecha 7 de setiembre del 2022.
- 3.1.3. Ministerio de Trabajo Promoción y Empleo (MTPE), mediante Oficio 0024-PL002823-2022-2023-CTSS-CR, de fecha 7 de setiembre del 2022.
- 3.1.4. Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), mediante Oficio 0028-PL002823-2022-2023-CTSS-CR, de fecha 7 de setiembre del 2022.
- 3.1.5. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante oficio 0026-PL002823-2022-2023-CTSS-CR, de fecha 7 de setiembre de 2022.

3.2. Opiniones recibidas

• MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- (i) El Proyecto de Ley 2823/2022-CR, "Proyecto de Ley que precisa los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos", no resulta viable jurídicamente, en virtud a las consideraciones siguientes:
 - La propuesta normativa, presenta incoherencia con las Leyes 28389 y 28449, asimismo contradice el criterio establecido por el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes 01694-2010-PA/TC, 03247-2012-PA/TC, 02802-2012-PA/TC, 01173-2011-PA/TC, 04557-2012-PA/TC, según el cual las pensiones de sobrevivientes se otorgan conforme a las normas y reglas pensionarias vigentes a la fecha del fallecimiento del causante, y vulnera lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, que declaró cerrado definitivamente el régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

- No se ha sustentado, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la exposición de motivos que, en el iter legislativo, el Poder Ejecutivo consintió la dación de la norma en cuestión y que el gasto que implicaría la implementación de la propuesta normativa, pues se pretender otorgar una pensión de viudez, del cien por ciento (100%) de la pensión de invalidez o cesantía que perciba o hubiera tenido derecho a percibir el causante, sin la exigencia de topes máximos de remuneración, vulnerando el principio de equilibrio presupuestal.
- (ii) Sin perjuicio de lo indicado, en el supuesto de que el **proponente reformule la fórmula legislativa planteada y subsane las observaciones** de fondo detalladas en el presente informe, se recomienda que en adición a las disposiciones del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, se observen los artículos del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, detallados en el numeral anterior, respecto a la estructura y contenido del Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos.

• PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Por competencia, no corresponde a la Presidencia del Consejo de ministros emitir opinión acerca del Proyecto de Ley 2823/2022-CR, "Proyecto de Ley que precisa los alcances de la Ley N° 28449 con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos".

• ASOCIACION NACIONAL DE DEFENSA Y PROTECCION DE LOS PENSIONISTAS DEL PERU

12.-) Se debe precisar el artículo 2 para el otorgamiento de pensión a los cesantes que habiendo adquirido su derecho a percibir pensión en el régimen del Decreto Ley N° 20530 antes de la vigencia de la Ley de reforma constitucional 28389 y de la Ley N° 28449 que fijó las nuevas reglas en el régimen del D.L. 20530, aun no se le ha otorgado.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

13.-) Se debe precisar el artículo 4 inciso a) señalando que el reajuste que se otorga al inicio de cada año a las pensiones mensuales que no exceden el valor de las 2 UIT, es equivalente al porcentaje del incremento del Índice de Precios al Consumidor o de la inflación del año anterior; así mismo, se deberá establecer, la forma para que estas pensiones recuperen el valor que tenían antes de la reforma constitucional dada con la Ley 28389. Al respecto, se debe tener presente, que las pensiones antes de la reforma constitucional dada con la Ley 28389, se nivelaban periódicamente con las remuneraciones de los trabajadores en actividad, siendo este un mecanismo que permitía recuperar y mantener el poder adquisitivo de las pensiones; sin embargo, luego de la reforma constitucional que suprimió la nivelación de pensiones, por la forma establecida de reajustar anualmente las pensiones, estas pensiones cada año van perdiendo más su poder adquisitivo por ser los reajustes muy reducidos. Estas pensiones como promedio a partir de la reforma ya han perdido más del 35% su valor adquisitivo. Si este procedimiento se mantiene y no se regula la forma del reajuste anual de estas pensiones, la situación de estos pensionistas se hará cada vez más dramática.

14) Los proyectos de ley señalados en la referencia, de aprobarse más los dos agregados que planteamos, solucionarían la problemática pensionaría del régimen del Decreto Ley 20530 que es un régimen cerrado y en vía de extinción.

• **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO**

Sobre el proyecto de ley

4.30. El proyecto de ley, según su artículo 1, precisaría los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances del Decreto Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos.

4.31. Ahora bien, tras realizar el análisis correspondiente, estimando lo expuesto por la DSSML de la DGT en el documento de la referencia e), la OGAJ considera que el proyecto de ley es **NO VIABLE**.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

A.- Sobre la no viabilidad de la propuesta de precisiones en la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos

4.32. El artículo 2 del proyecto de ley señala lo siguiente:

“En el supuesto que un trabajador bajo los alcances de la Ley 20530, haya iniciado los trámites para obtener su pensión o la entidad haya realizado incorrectamente el cálculo pensionario antes de la vigencia de la Ley 28449, la entidad encargada realizará un nuevo cálculo pensionario considerando las escalas remunerativas como cualquier otro ingreso de carácter fijo en su monto y permanente en el tiempo vigentes al 30 de diciembre de 2004 y observando para su adecuación lo establecido por la Ley 23495 y su Reglamento, así como la teoría de los hechos cumplidos.”

4.33. Al respecto, se aprecia que se proponen dos (2) supuestos en los que se permita un nuevo cálculo pensionario para las personas sujetas al régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.

4.34. Sin embargo, estos supuestos resultan imprecisos, además de que exigirían que estas personas presenten documento(s) de una antigüedad de dieciocho (18) años a más, a efectos de probar la realización de una acción o hecho anterior a la vigencia de la Ley 28449 (31 de diciembre de 2004):

a) En el primer supuesto: la prueba de que la persona inició el trámite para obtener la pensión antes de la vigencia de la Ley 28449, cuestión que es imprecisa porque, como está redactada, contemplaría los casos pendientes de atención como los ya atendidos.

b) En el segundo supuesto: la prueba de que la entidad encargada del cálculo de la pensión haya realizado ello antes de la vigencia de la Ley 28449, aunque de manera incorrecta, cuestión que también resulta imprecisa porque no determina que factores determinan que el cálculo sea incorrecto y a quién correspondería determinar este cálculo incorrecto.

4.35. Estas deficiencias se agravan al advertirse que en ningún extremo de la exposición de motivos del proyecto de ley se abordan estos dos (2)

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

supuestos, sino que la mención es en todo momento al “sector de pensionistas” (personas que ya cobran una pensión) del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530. Como se indica en el análisis costo beneficio: “Justicia para los más de 210,000 pensionistas del Decreto Ley 20530”.

4.36. De esta manera, el legislador refiere a un ámbito subjetivo mayor al que presenta en la fórmula normativa del artículo 2 del proyecto de ley, dejando sin contenido a las fechas delimitadoras de inicio del trámite para obtener la pensión (por parte del trabajador) y de realización del cálculo supuestamente incorrecto de la pensión (por parte de la entidad encargada de ello). Con todo ello, quedan imprecisiones y deficiencias que no pueden validarse por componer una regulación que afectaría la seguridad jurídica.

4.37. Ahora bien, sobre el nuevo cálculo pensionario, el artículo 2 del proyecto de ley propone que este se realice considerando las escalas remunerativas como cualquier otro ingreso de carácter fijo en su monto y permanente en el tiempo vigentes al 30 de diciembre de 2004 (antes de que rija la Ley 28449); observando para tales efectos lo establecido en la Ley 23495 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 0015-83-PCM13, así como la teoría de los hechos cumplidos.

4.38. Al respecto, se aprecia que la indicación de considerar “las escalas remunerativas como cualquier otro ingreso de carácter fijo en su monto y permanente en el tiempo”, así como “la Ley 23495 y su reglamento” comprende la aplicación de la nivelación pensionaria que, a la fecha, se encuentra proscrita según lo dispuesto en la primera disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú (modificada por la Ley 28389) y en la Ley 28489, lo cual ha sido validado además por el TC.

4.39. Cabe señalar que, como se ha detallado en los numerales 4.18 al 4.22 del presente informe, la prohibición de la nivelación pensionaria con las remuneraciones y con cualquier ingreso previsto para empleados o funcionarios públicos en actividad, va aparejada, entre otros, con el cierre definitivo del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530, lo cual trajo como consecuencia, que se derogue la Ley 23495 (tercera disposición final de la Ley 28449), y por lo tanto, también su reglamento.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

4.40. En ese sentido, se tiene que el proyecto de ley propone que se apliquen normas derogadas, lo cual no resiste análisis alguno, pues, según lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, toda ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos.

4.41. Cabe señalar que en ningún extremo del proyecto de ley y su exposición de motivos, se presenta y sustenta, respectivamente, la "reviviscencia" de la Ley 23495. Tampoco se precisa que la aplicación de dicha norma y su reglamento solo refiera al periodo anterior a la vigencia de la Ley 28489 (31 de diciembre de 2004), pues, como se advierte en el numeral 4.35 del presente informe, la intención del legislador es que se revise la pensión de los más de 210,000 pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.

4.42. Hay entonces un error de concepto por parte del legislador respecto a la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, pues, si la intención es observar dicha teoría para la realización de un nuevo cálculo pensionario en el régimen de pensiones del Decreto Ley 20530 (revisión general no ceñida a las acciones y hechos anteriores al 31 de diciembre de 2004), corresponde en dicho caso aplicar las reglas actuales vigentes aplicables a dicho régimen, y no una opción opuesta e inconstitucional como es la aplicación retroactiva de la Ley 23495 y su reglamento. Repárese en que, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú (modificado por la Ley 28389), se consagra como regla general la irretroactividad de las normas al establecer que toda ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece el reo.

4.43. Dicho de otro modo, proponer la aplicación retroactiva de normas derogadas no es establecer precisiones en la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos. Restituir la nivelación pensionaria (con la realización de un nuevo cálculo pensionario aplicando la Ley 23495 y su reglamento) observando la teoría de los hechos cumplidos, resulta un imposible. Como ya se ha indicado anteriormente, de acuerdo con los fundamentos 63, 64, 99 y 100 de la sentencia del TC recaída en el Expediente 50-2004-AI/TC

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

(acumulados), la nivelación no es condición intrínseca del Decreto Ley 20530, sino que fue agregada con posterioridad; en consecuencia, la prohibición de la nivelación de pensiones con las remuneraciones no afecta el contenido esencial del derecho a la pensión. Así, se mantiene la pensión (se conserva el derecho y condición), aunque en adelante se sujeta a un nuevo mecanismo de reajuste basado en criterios de sostenibilidad financiera (no más nivelación progresiva, que es lo que reguló la Ley 23495).

4.44. Además, las propuestas que se presentan en los artículos 3 y 4 del proyecto de ley, cuyo análisis se detalla en los numerales 4.44 al 4.50 del presente informe, terminan de evidenciar que la intención real del legislador no es establecer precisiones en la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, sino buscar una revisión de la pensión sin respetar las reglas actuales vigentes aplicables al régimen de pensiones del Decreto Ley 20530 (no más nivelación pensionaria), cuya constitucionalidad se encuentra consolidada a nivel nacional (TC) y supranacional (CIDH).

B.- Sobre la no viabilidad de las propuestas de modificación y derogación de los literales a) y b) del artículo 32 del Decreto Ley N° 20530, respectivamente

4.45. En virtud del artículo 2 del proyecto de ley, sobre precisiones en la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos, se propone la modificación del artículo 32 del Decreto Ley N° 20530, que refiere a la pensión de viudez, a través de los artículos 3 y 4 del mismo proyecto normativo, respectivamente:

Texto vigente (Decreto Ley 20530)	Texto propuesto (Proyecto de Ley 2823)
"Artículo 32.- La pensión se otorga (...) de acuerdo a las normas siguientes: a) Cien por ciento (100%) de la pensión de invalidez o cesantía que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante, siempre que el monto de dicha pensión no supere la remuneración mínima vital. (...)."	"Artículo 32.- La pensión se otorga (...) de acuerdo a las normas siguientes: a) Cien por ciento (100%) de la pensión de invalidez o cesantía que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante, <u>cualquiera sea el monto que percibía.</u> (...)."

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

- a) Modificación del literal a) del artículo 32. En el siguiente cuadro comparativo se presenta el texto vigente y el texto propuesto para dicho literal, subrayándose las modificaciones para su identificación:
- b) **Derogación del literal b) del artículo 32:** "Se deroga el inciso b) del artículo 32 de la Ley 20530, modificado por el artículo 7 de la Ley 28449, por contravenir al inciso a) del mismo artículo.

4.46. De lo expuesto, se aprecia que el objeto de la propuesta es eliminar el tope pensionario de una (1) remuneración mínima vital como condición para que la pensión de viudez sea equivalente al "ciento por ciento (100%) de la pensión de invalidez o cesantía que percibía o hubiera tenido a derecho a percibir el causante", con lo cual esta regla aplicaría para todos los casos, al ser indistinto el monto que se percibía.

4.47. Al respecto, se señala en la exposición de motivos del proyecto de ley que se hace necesario emitir una ley que aclare una supuesta falta de precisión entre lo previsto en el primer párrafo del artículo 4 de la Ley 28449 y el artículo 7 de la misma norma, en el extremo que modifica los incisos a) y b) del artículo 32 -sobre pensión de viudez del Decreto Ley 20530 (interpretación auténtica de la Ley 28449), la cual "viene causando daño moral y económico" a "un sector de pensionistas" al que "se les ha aplicado incorrectamente las leyes que otorgaron derechos de carácter previsional vigentes hasta antes de la reforma constitucional establecida en la Ley 28389, así como existen viudas de pensionistas que no obtienen una pensión justa".

4.48. Así, se tiene que la propuesta de modificación y derogación contenida en los artículos 3 y 4 del proyecto de ley, respectivamente, resolvería la supuesta falta de precisión, la cual, sin embargo, **no se termina de explicar en la exposición de motivos**, siendo lo único claro, la intención del legislador de anular el establecimiento de topes pensionarios, cuya constitucionalidad ha sido sostenida por el TC en las siguientes sentencias:

- Sentencia recaída en el Expediente 001-2004-AI/TC (fundamento 20): el tope pensionario permite que el Estado imponga un límite objetivo al monto de las pensiones, permitiendo su reajuste periódico

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

y progresivo, generando un sistema de seguridad social que asegure una vida digna, acorde con la previsión y capacidad presupuestaria del Estado.

- Sentencia recaída en el Expediente 050-2004-AI/TC: i) "Lo que debe quedar claro es que el establecimiento de topes pensionarios obedece a dos razones esenciales, a saber: la disponibilidad económica del sistema de seguridad social y el principio de solidaridad" (fundamento 100). ii) El establecimiento de topes máximos de pensión no vulnera el derecho fundamental a la pensión (fundamento 131).

4.49. En ese sentido, como señala la DSSML de la DGT en el documento de la referencia e), el legislador debiera atender a que la sentencia del TC recaída en el Expediente 50-2004-AI/TC no solo dejó sentada la constitucionalidad de la reforma constitucional dispuesta por la Ley 28389, sino también de la Ley 28449, al señalar que se ha respetado el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, el cierre del régimen pensionario del Decreto Ley 20530, la introducción de topes pensionarios y la eliminación de la nivelación pensionaria; no habiendo afectado la progresividad y la universalidad de la garantía institucional de la seguridad social ni el aumento de la calidad de vida ni la vigencia de los derechos a la igualdad y a la propiedad de los pensionistas.

4.50. Por lo tanto, se tiene que la afirmación del legislador de que hay un sector de pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530 que no vio nivelada su pensión de manera oportuna o correcta antes del 30 de diciembre de 2004, no tiene su correspondencia con la propuesta presentada en el proyecto de ley, pues esta última no atiende el problema planteado, sino que busca una revisión amplia de la pensión sin respetar las reglas actuales vigentes aplicables a dicho régimen (no más nivelación pensionaria y respeto a topes pensionarios), cuya constitucionalidad se encuentra consolidada a nivel nacional (TC) y supranacional (CIDH).

4.51. En consecuencia, no corresponde establecer como pensión de viudez un monto equivalente al 100% de la pensión que hubiera percibido el causante sin tope alguno y con ello pretender que no se vulneraría lo dispuesto en la primera disposición transitoria y final de la Constitución Política del Perú, la cual establece que los cambios que se introduzcan a

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

los regímenes pensionarios deben respetar el criterio de sostenibilidad financiera.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

En atención a lo expuesto, esta Dirección no considera técnicamente viable el Proyecto de Ley 2823-2022/CR, por las siguientes razones:

3.1 Según lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, actualmente el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530 es un régimen cerrado que no admite nuevas incorporaciones ni reincorporaciones.

3.2 La Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política no solo cierra la posibilidad de nivelar las pensiones de los cesantes con las remuneraciones de los servidores en actividad a futuro, sino que además determina que no resulta posible que el día de hoy, mediante una norma con rango de ley, se disponga el pago de dinero en atención a una supuesta disparidad pasada.

3.3 Según lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria Constitución, en la Ley N° 28449 y en lo resuelto por el Tribunal Constitucional en reiterada y uniforme jurisprudencia, se concluye que es manifiestamente inconstitucional la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 2823/2022-CR, mediante la cual se contempla la nivelación de las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N° 20530 con las remuneraciones que perciben los trabajadores en actividad.

3.4 El financiamiento del pago de la pensión de viudez equivalente al 100% de la pensión de cesantía o invalidez que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante, en los términos propuestos en el Proyecto de Ley 2823/2022-CR, tendrían que realizarse necesariamente con transferencias del Tesoro Público, gastos que no cuentan con el respectivo financiamiento y se carece de información sobre la magnitud de los recursos necesarios para respaldar y garantizar la obligación del pago de las pensiones e identificar la fuente de financiamiento en el largo plazo.

3.5 En ese sentido, el Proyecto de Ley 2823/2022-CR además desconoce dos mandatos constitucionales, el que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera³³, y aquel que dispone que los

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

4. MARCO NORMATIVO

4.1 Legislación Nacional

La propuesta se sustenta principalmente en los siguientes dispositivos normativos.

- **Constitución Política del Perú**, artículos 10, 11 y 103 y 139 inciso 3, que reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, que lo proteja frente a las contingencias que la ley señale. Garantiza el libre acceso a las prestaciones de salud y a las pensiones, mediante entidades públicas, privadas o mixtas. Establece la irretroactividad de la ley, salvo en materia penal cuando favorece al reo, y reconoce los derechos adquiridos. Establece la irretroactividad de la ley, salvo en materia penal cuando favorece al reo, y reconoce los derechos adquiridos.¹

a) Decreto Ley 20530 – Régimen de Pensiones del Estado

Ley que regula el régimen de pensiones del sector público, estableciendo los derechos previsionales de los servidores del Estado, así como los beneficios para sus cónyuges y sobrevivientes.²

b) Ley 28449 – Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530

Norma que delimitó los beneficios pensionarios, estableciendo el cierre definitivo del régimen y regulando su financiamiento, con el fin de mantener la sostenibilidad fiscal.³

¹ <https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

² <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H714637>

³

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2912448/Ley%20N%C2%B0%2028449.pdf.pdf?v=1647366049>

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

c) Decreto Supremo 149-2007-EF

Reglamento de la Ley 28449, que establece las disposiciones complementarias para la aplicación uniforme de la norma y la precisión de derechos en materia pensionaria.⁴

5. CONVENIOS INTERNACIONALES

- Convenio 102 de la OIT sobre la norma mínima de la seguridad social, que garantiza a las personas el acceso a prestaciones adecuadas y sostenibles.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 22): Reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9): Establece el derecho de toda persona a la seguridad social, incluida la seguridad en caso de vejez.⁵

6. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

6.1 Análisis Técnico

El Proyecto de Ley 2823/2022-CR busca precisar los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos.

Su propósito es, entonces, efectuar un reajuste al monto de la pensión de viudez tomando como referencia el monto equivalente al 100% de la pensión que hubiera percibido el causante sin tope alguno.

La CTSS considera que, para este reajuste, es necesario efectuar el correspondiente análisis presupuestal y luego determinar si guarda concordancia con la norma constitucional.

En efecto, la primera disposición final y transitoria de la Constitución Política del

⁴ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2912435/Decreto%20Supremo%20149-2007-EF%20y%20anexos.pdf.pdf?v=1647365803>

⁵

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

Perú, establece que los cambios que se introduzcan a los regímenes pensionarios deben respetar el criterio de sostenibilidad financiera. A ello debemos agregar que dicha disposición declaró cerrado definitivamente el régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 20530.

Revisado el proyecto legislativo a la luz de las opiniones recibidas se colige que el principal desafío en el estudio del proyecto legislativo es determinar su viabilidad presupuestal, materia que no se enmarca en la especialidad de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sino en la de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República que, además, lo tiene en estudio como primera Comisión dictaminadora.

El Reglamento del Congreso de la República sobre el principio de especialidad de las comisiones parlamentarias legislativas establece en su artículo 34 lo siguiente:

Artículo 34 Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad en la materia.⁶ El subrayado y resaltado es nuestro.

Por las consideraciones expuestas corresponde a la CTSS optar por el pronunciamiento establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, sin que ellas configuren argumentos para su no aprobación, dado que los derechos pensionarios son respetados, fortalecidos y reconocidos en todos los pronunciamientos emitidos sobre la materia.

6

https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/Reglamento%20del%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%BAblica_LALEY.pdf

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

7. CONCLUSIÓN

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, se pronuncia por la **INHIBICIÓN** del Proyecto de Ley 2823/2022-CR, Ley que precisa los alcances de la Ley 28449, con el fin de garantizar una pensión digna a los jubilados y sus viudas bajo los alcances de la Ley 20530, en aplicación de la teoría de los hechos cumplidos.

Sala de Comisión.

Lima, 4 de noviembre del 2025.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/11/2025 16:12:34-0500

Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 07/11/2025 17:14:09-0500

Isabel CORTEZ AGUIRRE

Secretaria.



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/11/2025 15:39:48-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/11/2025 17:06:50-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/11/2025 12:15:14-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/11/2025 11:18:23-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2025 13:45:56-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/11/2025 16:23:13-0500

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.



Firmado digitalmente por:
CÓRTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 07/11/2025 17:14:26-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/11/2025 12:05:15-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/11/2025 17:15:02-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2025 10:52:46-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 13/11/2025 14:09:04-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/11/2025 10:06:13-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/11/2025 15:53:08-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/11/2025 10:12:23-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2025 11:09:46-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/11/2025 11:45:49-0500

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

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2823/2022-CR, LEY QUE PRECISA LOS ALCANCES DE LA LEY 28449, CON EL FIN DE GARANTIZAR UNA PENSIÓN DIGNA A LOS JUBILADOS Y SUS VIUDAS BAJO LOS ALCANCES DE LA LEY 20530, EN APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS HECHOS CUMPLIDOS.