

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO
Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026



Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 11199/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la congresista **Hilda Marleny Portero López**, por el que propone la “*Ley que establece la equivalencia de la unión de hecho con el matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia para el régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales*”.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD, en la Décima Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas, celebrada el lunes **1** de diciembre de 2025, de manera semi presencial y a través de la Plataforma Microsoft Teams, en la Sala Fabiola Salazar Leguía, en el Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, del Congreso de la República, con el voto a favor de los congresistas presentes **Karol Ivett, Paredes Fonseca** (Avanza País - Partido de Integración Social); **Héctor José, Ventura Ángel** (Fuerza Popular); **Patricia Rosa, Chirinos Venegas** (Renovación Popular); **Alfredo, Azurin Loayza** (Somos Perú); **Ernesto, Bustamante Donayre** (Fuerza Popular); **Roberto Enrique, Chiabra León** (Alianza Para el Progreso); **José Ernesto, Cueto Aservi** (Honor y Democracia); **Alex Randu, Flores Ramírez** (Bancada Socialista); **Edith, Julón Irigoín** (Alianza Para el Progreso); **Luis Roberto, Kamiche Morante** (Alianza Para el Progreso); **Silvia María, Monteza Facho** (Acción Popular); **Jorge Carlos, Montoya Manrique** (Honor y Democracia); **Alejandro, Muñante Barrios** (Renovación Popular); **Margot Palacios Huamán** (No Agrupados); **Hilda Marleny, Portero López** (Acción Popular); **Fernando Miguel, Rospigliosi Capurro** (Fuerza Popular); **Héctor, Valer Pinto** (Somos Perú) y **José Daniel, Williams Zapata** (Avanza País - Partido de Integración Social).
Con dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Problema que se pretende resolver con la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley 11199/2024-CR identifica como problema principal que el régimen previsional regulado por el Decreto Ley 19846 aún no reconoce la equivalencia entre matrimonio y unión de hecho para acceder a la pensión de sobrevivencia, lo que genera un trato desigual respecto de otros regímenes ya actualizados y produce situaciones de discriminación hacia convivientes legalmente reconocidos. La propuesta advierte que esta brecha obliga a los sobrevivientes a iniciar procesos judiciales adicionales para acceder a la pensión, aumentando la carga procesal y prolongando periodos de incertidumbre económica para las familias del personal militar y policial. Además, señala que esta situación rompe la coherencia del sistema previsional y vulnera principios constitucionales como la igualdad ante la ley y la protección de todas las formas de familia, afectando directamente la estabilidad económica y la dignidad de miles de hogares.

1.2. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 11199/2024-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 15 de mayo de 2025. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como única comisión dictaminadora, el 19 de mayo de 2025 para su estudio y dictamen correspondiente.

Cabe precisar que la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas relacionadas con el ámbito de la Defensa Nacional y orden interno, específicamente lo relacionado con las instituciones armadas y la Policía Nacional del Perú, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

Asimismo, es menester señalar que, tratándose de una ley de naturaleza ordinaria, se encuentra dentro de los alcances del literal a) del artículo 72 del Reglamento del Congreso. Por consiguiente, su aprobación en el Pleno del Congreso requiere de doble votación, de conformidad con el literal e) del artículo 73 de la mencionada norma reglamentaria.

1.3. Antecedentes parlamentarios

En lo que va del periodo parlamentario 2021-2026, no existe otra iniciativa legislativa de similar naturaleza.

1.4. Opiniones solicitadas

Para la elaboración del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22, literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, se solicitaron las opiniones técnicas a las siguientes entidades:

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio Nº 1941-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	22.05.2025
Ministerio de Defensa	Oficio Nº 1942-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	22.05.2025
Ministerio del Interior	Oficio Nº 1943-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	22.05.2025
Caja de Pensiones Militar Policial	Oficio Nº 1944-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	22.05.2025
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio Nº 1945-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	22.05.2025
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio Nº 1946-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	22.05.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 2025-2026

1.5. Opiniones recibidas

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

A la fecha de elaboración del presente dictamen, se han recibido las opiniones técnicas siguientes, las mismas que se detallan en el cuadro que se muestra a continuación:

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio Nº D001190-2025-PCM-SG	09.06.2025
Cajas de Pensiones Militar Policial	Carta Nº 186-2025/CPMP-GG	11.06.2025
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio Nº 3301-2025-JUS/SG	08.09.2025
Ministerio de Defensa	Oficio Nº 01305-2025-MINDEF/DM	26.09.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 2025-2026

1.6. Síntesis de las opiniones recibidas

▪ La **Presidencia del Consejo de Ministros**, a través del Oficio Nº D001649-2025-PCM-SG, de fecha 25 de julio de 2025, remitió el Informe Nº D001167-2025-PCM-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, por medio del cual concluye y recomienda que **no le corresponde emitir opinión** sobre la iniciativa legislativa debido a que no se encuentra relacionado con sus funciones sino con competencias propias del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio Economía y Finanzas.

▪ La **Caja de Pensiones Militar Policial**, mediante la Carta Nº 186-2025/CPMP-GG, de fecha 11 de junio de 2025, remitió el Informe Nº 117-2025-CPMP-GP / Informe Nº 278-2025-CPMP-GRD, por medio del cual señala lo siguiente:

“(…)”

2.2. *Por otro lado, el Régimen de Pensiones del Decreto Ley N°19846, se encuentra cerrado mediante el Decreto Legislativo N°1133, por insolvente y no admite incorporaciones ni reincorporaciones.*

2.3. *Respecto al Decreto de Urgencia N° 059-2011, en su Art.2 establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, el “Fondo Especial de Garantía Caja de Pensiones Militar Policial”, en adelante el FONDO, cuyos recursos son de carácter intangible y permanente para ser destinados*

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

exclusivamente al financiamiento del pago de las obligaciones previsionales de la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP). Es por ello, para cubrir el déficit previsional del régimen del Decreto Ley N° 19846, contamos con las transferencias presupuestales por parte los pliegos del MININTER Y MINDEF.

[...]

2.6. *En ese sentido, de aprobarse el presente proyecto de ley, conllevaría a incrementar las obligaciones previsionales al régimen previsional del Decreto Ley N° 19846 el mismo que se encuentra cerrado por iliquidez e insolvencia, dependiendo del tesoro público para cubrir el déficit previsional, Es por ello, que se sugiere remitir al Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa en calidad de ente rectores en la materia.*

▪ **El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, a través del Oficio N° 3301-2025-JUS/SG, de fecha 08 de setiembre de 2025, remitió el Informe N° 226-2025-JUS/DGDH-DAIPAN, elaborado por la Dirección de Asuntos Internacionales, Promoción y Adecuación Normativa, por el cual concluye que el proyecto de ley resulta **viable con observaciones**, en base a los siguientes fundamentos:

“16. En ese sentido, la propuesta legislativa resulta viable; sin embargo, se advierte que la misma solamente comprende los artículos 21 y 23 del del Decreto Ley N°19846. No obstante, a fin de generar coherencia en la norma a ser modificada y en atención al objeto de la iniciativa legislativa, es importante que la modificación planteada se efectúe de manera transversal en la propuesta normativa; considerando las siguientes modificaciones:

Decreto Ley N° 19846	Texto propuesto del Decreto Ley N° 19846
"Artículo 20.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso c) del artículo 17, será como sigue: a) Si el titular acredita veinte o más años de servicios la pensión será igual al íntegro de las remuneraciones que percibía el causante al momento de su fallecimiento; y, b) Si el titular acredita menos de veinte años de servicio la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge concurra con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge hijos o padres,	"Artículo 20.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso c) del artículo 17, será como sigue: a) Si el titular acredita veinte o mas años de servicios la pensión será igual al íntegro de las remuneraciones que percibía el causante al momento de su fallecimiento; y, b) Si el titular acredita menos de veinte años de servicio la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho concurra con hijos o padres del causante, ni

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA".

teniéndose en cuenta lo dispuesto en el Artículo 3. El monto de la pensión mínima será establecida por ley".	menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge, o integrante sobreviviente de la unión de hecho, hijos o padres, teniéndose en cuenta lo dispuesto en el Artículo 3. El monto de la pensión mínima será establecida por ley".
"Artículo 24.- La pensión de orfandad es la que corresponde a los hijos del causante, menores de edad u se otorgará observándose las normas siguientes: a. Si hubiese un solo hijo y no existiese cónyuge del causante, percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente; y, b. Si concurriesen dos o mas hijos y no existiese cónyuge del causante, el monto de la pensión de sobrevivientes correspondiente se distribuirá por partes iguales entre ellos.	"Artículo 24.- La pensión de orfandad es la que corresponde a los hijos del causante, menores de edad u se otorgará observándose las normas siguientes: a. Si hubiese un solo hijo y no existiese cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del causante, percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente; y, b. Si concurriesen dos o mas hijos y no existiese cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del causante, el monto de la pensión de sobrevivientes correspondiente se distribuirá por partes iguales entre ellos.
Artículo 26.- La pensión de ascendientes se otorgara siempre que acrediten haber dependido económicamente del causante hasta su fallecimiento , no poseer rentas o ingresos superiores al monto de la pensión, ni ser beneficiario del régimen de Seguridad Social, en los siguientes casos: a) De existir cónyuge e hijos y padres del causante, a éstos últimos se le otorgará pensión, siempre que quede saldo disponible de la pensión del causante deducidas las pensiones de viudez u orfandad; b) De no existir cónyuge ni hijos del causante, la pensión de ascendiente corresponderá al padre, la madre o a ambos en partes iguales".	Artículo 26.- La pensión de ascendientes se otorgara siempre que acrediten haber dependido económicamente del causante hasta su fallecimiento , no poseer rentas o ingresos superiores al monto de la pensión, ni ser beneficiario del régimen de Seguridad Social, en los siguientes casos: a) De existir cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho e hijos y padres del causante, a éstos últimos se le otorgará pensión, siempre que quede saldo disponible de la pensión del causante deducidas las pensiones de viudez u orfandad; b) De no existir cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho ni hijos del causante, la pensión de ascendiente corresponderá al padre, la madre o a ambos en partes iguales".

17. De igual manera, a fin de no generar una desventaja frente a los potenciales beneficiarios del Decreto Ley N°19846 bajo la unión matrimonial, resulta necesario formular, en adición a los artículos correspondientes a la pensión de sobrevivientes (incluyendo orfandad y ascendientes), los ajustes pertinentes con relación a la suspensión y pérdida de la pensión, como se tiene a bien exponer, a continuación:

Decreto Ley N° 19846	Texto propuesto del Decreto Ley N° 19846
-----------------------------	---

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

“Artículo 42.- Se suspende la Pensión sin derecho a reintegro por: (...) d. No acreditar cada año, el cónyuge su estado de viudez y los hijos y ascendiente el derecho a continuar percibiendo la pensión”.	“Artículo 42.- Se suspende la Pensión, sin derecho a reintegro por: (...) d. No acreditar cada año, el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho su estado de viudez y los hijos y ascendiente el derecho a continuar percibiendo la pensión”.
“Artículo 45.- Se pierde el derecho a pensión según el caso: a. Por sentencia judicial ejecutoriada que así lo establezca. Si hubiere cónyuge, hijos o ascendientes del sentenciado que no hayan tenido participación directa ni indirecta en el delito, se beneficiarán con la pensión que le correspondería o que perciba el setenciado, aplicándose en cuanto a su distribución, las normas pertinentes a la pensión de sobrevivientes; b. Por prescripción, a los tres años de haberse generado el derecho sin haberse ejercido la acción para el cobro salvo lo dispuesto en los incisos 1 y 5 del artículo 1157 del Código Civil, en el inciso c) del artículo 42 del presente Decreto-Ley y en el caso de copartícipes de pensión de sobrevivientes; c. Por matrimonio del causante en artículo de muerte, salvo que el cónyuge tenga hijos de aquél; d. Por divorcio absoluto, el cónyuge del causante, salvo los casos a que se refieren los artículo 260 y 261 del Código Civil; e. Por ulterior matrimonio del cónyuge viudo, por matrimonio de las hijas y del ascendiente, titulares de la pensión de sobrevivientes o por formar todos estos hogar fuera de matrimonio; (...)”.	“Artículo 45.- Se pierde el derecho a pensión según el caso: a. Por sentencia judicial ejecutoriada que así lo establezca. Si hubiere cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho, hijos o ascendientes del sentenciado que no hayan tenido participación directa ni indirecta en el delito, se beneficiarán con la pensión que le correspondería o que perciba el sentenciado, aplicándose en cuanto a su distribución, las normas pertinentes a la pensión de sobrevivientes; b. Por prescripción, a los tres años de haberse generado el derecho sin haberse ejercido la acción para el cobro salvo lo dispuesto en los incisos 1 y 5 del artículo 1157 del Código Civil, en el inciso c) del artículo 42 del presente Decreto-Ley y en el caso de copartícipes de pensión de sobrevivientes; c. Por matrimonio del causante en artículo de muerte, salvo que el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho tenga hijos de aquél; d. Por divorcio absoluto, el cónyuge del causante, salvo los casos a que se refieren los artículo 260 y 261 del Código Civil; e. Por ulterior matrimonio del cónyuge viudo o integrante sobreviviente de la unión de hecho, por matrimonio de las hijas y del ascendiente, titulares de la pensión de sobrevivientes o por formar todos estos hogar fuera de matrimonio; (...)”

- El **Ministerio de Defensa**, mediante el Oficio Nº 01305-2025-MINDEF/DM, de fecha 26 de setiembre de 2025, remitió el Informe Legal Nº 01629-2025-MINDEF/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, por medio del cual concluye que la iniciativa legislativa es viable, por los siguientes fundamentos:

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

Opinión del Ejército del Perú

- *El Proyecto de Ley materia de estudio, permitirá el acceso previsional protegiendo la modalidad de convivencia, luego reconocida como Unión de Hecho, resultaría inconstitucional establecer distinciones arbitrarias entre el matrimonio y la unión de hecho en el reconocimiento de derechos como el acceso a pensiones, herencia o seguridad social, si ambas cumplen con los requisitos legales y demuestran estabilidad, convivencia y finalidad de vida en común.*
- *El Proyecto de Ley N° 11199/2024-CR, Proyecto de Ley, que establece la equivalencia de la Unión de Hecho, con el Matrimonio, para acceder a la pensión de sobreviviente para el Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, RESULTA VIABLE su aplicación para los pensionistas bajo el régimen del establecidos en el Decreto Ley N° 19846, Ley de Pensiones Militar Policial.”*

Opinión de la Marina de Guerra del Perú

“(…) el proyecto ley puesto a consideración, cuenta con el formato establecido en la normativa de la materia, habiendo desarrollado a cabalidad cada uno de los aspectos referidos a los subpárrafos precedentes respecto a la estructura y sustentos de los Proyectos de Ley; ajustándose a las disposiciones de la Ley N° 26889, Ley Marco de la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2022.JUS”.

Opinión de la Fuerza Aérea del Perú

- *De acuerdo al análisis legal realizado al referido Proyecto de Ley, contiene un debido sustento en el ámbito jurídico, al proponer desde un aspecto Constitucional, vinculado al reconocimiento del principio constitucional de igualdad y no discriminación establecida por la Constitución Política del Perú, los cuales se ven reflejados en la obtención de una pensión para las parejas de unión de hecho legalmente reconocidas (ya sea por vía notarial o judicial) del personal militar y policial fallecido, que no acceden automáticamente a la pensión de sobrevivencia, salvo que el Juez se pronuncia expresamente sobre ese derecho en una sentencia adicional, a pesar de que ya se haya reconocido la existencia de la unión de hecho.*
- *Asimismo, del referido Proyecto de Ley, procura la no exigencia tal cual sucede en el caso de los otros tres regímenes de los Decretos Ley N° 19990 y N° 20530, así como del Decreto Legislativo N° 1133, lo que vulnera el principio constitucional de igualdad ante la Ley, establecido en el artículo 2.2 de la Constitución del Perú.*
- *El estudio matemático actuarial que refiere el precitado Proyecto de Ley, se puede apreciar que no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, toda vez que el objetivo es*

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

reconocer la equivalencia de la unión de hecho con el matrimonio en el acceso a la pensión de sobrevivencia del personal militar y policial, lo cual no implica la creación de una nueva pensión, beneficio económico, ni ampliación de cobertura previsional.

- *En ese contexto, se trata de una medida de reordenamiento normativo que reconoce como beneficio de una pensión existente al integrante sobreviviente de una unión de hecho legalmente acreditada, sustituye un procedimiento judicial adicional por una ampliación administrativa directa de la norma y no genera nuevos beneficiarios ni incremento del universo pensionable”.*

1.7. Opiniones ciudadanas

De la revisión del expediente digital en el portal web institucional del Congreso de la República, se verifica que, a la fecha de elaboración del presente documento, el proyecto de ley bajo análisis no ha recibido ninguna opinión ciudadana.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa compuesta por cuatro artículos y una disposición complementaria final propone reconocer la unión de hecho como equivalente al matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia en el régimen previsional del personal militar y policial regulado por el Decreto Ley 19846. Para ello, propone modificar los artículos 21 y 23 con el fin de incluir expresamente a los integrantes sobrevivientes de una unión de hecho como beneficiarios, siempre que acrediten los requisitos del artículo 326 del Código Civil. Además, incorpora reglas específicas sobre el inicio del derecho pensionario y establece que el Estado adecúe la reglamentación correspondiente en un plazo máximo de 60 días.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Código Civil Peruano.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

- Ley 30907, Ley que establece la equivalencia de la Unión de Hecho con el Matrimonio para acceder a la Pensión de Supervivencia.
- Decreto Supremo 045-2019-EF, Establecen disposiciones reglamentarias de la Ley 30907.
- Decreto Ley 19846, se unifica el Régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios al Estado.
- Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial.
- Decreto Supremo 101-2021-EF, Aprueban Normas Reglamentarias y Complementarias del Decreto Legislativo 1133.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Para iniciar el análisis, es necesario considerar que el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho de toda persona a la **igualdad ante la ley** y prohíbe cualquier forma de discriminación, estableciendo un estándar vinculante para el diseño y aplicación de políticas públicas. Este derecho fundamental impone al legislador el deber de asegurar que las normas no generen diferencias de trato arbitrarias entre personas que se encuentran en situaciones equivalentes, especialmente cuando se trata de derechos vinculados a la dignidad humana, como la seguridad social. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la igualdad exige justificar razonablemente cualquier distinción normativa y evitar exclusiones que carezcan de sustento objetivo y proporcional. Así, en materias donde intervienen relaciones familiares, laborales o previsionales, el artículo 2 opera como parámetro de control para garantizar que el acceso a beneficios estatales responda a criterios legítimos y no a categorías formales sin relevancia constitucional.

Asimismo, el artículo 4 de la Carta Magna refuerza esta perspectiva al reconocer a **la familia** como núcleo fundamental de la sociedad y dispone que el Estado la protege en todas sus formas, sin establecer jerarquías entre las distintas estructuras familiares. Este

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

mandato implica que la legislación debe garantizar un trato jurídico equilibrado y evitar distinciones que afecten injustificadamente la estabilidad, continuidad o protección de los vínculos familiares. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencia 06572-2006-PA/TC) ha precisado que dicha protección incluye no solo a las familias constituidas por matrimonio, sino también a las uniones de hecho que cumplan los requisitos legales, reconociéndoles efectos jurídicos orientados a salvaguardar la dignidad y el bienestar de sus integrantes.

En concordancia, el artículo 5 de la Norma Fundamental reconoce expresamente **la unión de hecho** como una forma legítima de constituir familia cuando cumple con los requisitos de estabilidad y exclusividad, otorgándole los mismos efectos del matrimonio en cuanto sea aplicable, especialmente en materia patrimonial. Esta disposición no solo valida jurídicamente la convivencia, sino que obliga al legislador a desarrollar normas que garanticen su eficacia material, evitando que las parejas en esta situación enfrenten barreras injustificadas para acceder a derechos vinculados a la vida familiar. El Tribunal Constitucional ha sostenido que la unión de hecho merece una tutela equivalente a la del matrimonio cuando cumple los requisitos legales, pues ambas responden a un proyecto común de vida y a una misma necesidad de protección de la dignidad y estabilidad del hogar.

A esta base constitucional se suma el artículo 10 de la Constitución que establece la **seguridad social** como un derecho universal, progresivo y orientado a proteger a las personas frente a contingencias que afecten su bienestar económico. Este mandato implica que el Estado debe organizar, garantizar y supervisar un sistema que asegure prestaciones adecuadas y accesibles, evitando vacíos o restricciones que limiten injustificadamente el acceso a pensiones y beneficios. La norma exige que los regímenes previsionales se estructuren bajo criterios de igualdad, razonabilidad y solidaridad, asegurando que ninguna persona quede desprotegida por formalismos o categorías que no respondan a la finalidad propia de la seguridad social.

De manera complementaria, el artículo 326 del Código Civil desarrolla el régimen de la unión de hecho, definiéndola como una **convivencia voluntaria y estable entre un varón y una mujer libres de impedimento matrimonial durante por lo menos dos años**

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

continuos. Esta norma le otorga a la pareja conviviente un reconocimiento jurídico que genera efectos similares al matrimonio en el ámbito patrimonial, especialmente en lo referido a la sociedad de gananciales; asimismo, establece que dicha unión debe ser declarada judicialmente o mediante escritura pública para su pleno reconocimiento, asegurando certeza y seguridad jurídica. Así, se convierte en un pilar normativo para asegurar que la convivencia tenga efectos reales en la protección familiar, incluyendo su proyección en el ámbito previsional.

En armonía con las normas citadas, la **Ley 30907** consolidó el reconocimiento de las uniones de hecho al equipararlas al matrimonio para efectos de acceder a la pensión de sobrevivencia, siempre que cumpla con los requisitos del artículo 326 del Código Civil. Al modificar diversos regímenes previsionales —como el Decreto Ley 19990, el Decreto Ley 20530 y el Decreto Legislativo 1133— la ley amplió la protección a miles de convivientes sobrevivientes, marcando un avance significativo en la igualdad de trato.

En virtud de lo expuesto, **los efectos de la vigencia de una norma similar en el Decreto Ley 19846 serían los siguientes:**

- Permitiría cerrar la brecha normativa que actualmente genera trato desigual en el acceso a pensiones de sobrevivencia para convivientes del personal militar y policial.
- Alinearía el régimen del Decreto Ley 19846 con otros ya reformados, promoviendo coherencia normativa y equidad entre sistemas previsionales.
- Reforzaría los derechos constitucionales de igualdad y protección familiar al extender la protección previsional a las uniones de hecho.
- Reduciría significativamente la litigiosidad, pues hoy muchos convivientes deben acudir a procesos judiciales para lograr el reconocimiento de su derecho, situación que desaparecería al quedar previsto expresamente en la ley.

4.2. Análisis técnico de la propuesta normativa

A modo de introducción, se advierte que el proyecto de ley materia de análisis incorpora, al inicio de su fórmula legal, un artículo destinado a describir el objeto de la iniciativa legislativa, acompañado de las disposiciones que modifican la normativa vigente. Sin embargo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República establece de manera expresa

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

que “la ley modificatoria no debe contener disposiciones materiales distintas de la modificación”. En consecuencia, y atendiendo a dicho criterio técnico, el análisis se centrará exclusivamente en el contenido de las reformas propuestas, dejando de lado aquel enunciado que no guarde relación directa con la modificación en sí.

4.2.1. Análisis sobre la naturaleza jurídica de la unión de hecho

La unión de hecho posee una naturaleza jurídica compleja, ubicada entre el derecho de familia y el derecho patrimonial, constituye una forma legítima de organización familiar reconocida tanto por la Constitución como por la normativa legal, específicamente el Código Civil. A diferencia del matrimonio, no surge de un acto jurídico solemne, sino de una situación de hecho, esto es, de la convivencia estable, exclusiva y voluntaria de dos personas libres de impedimento matrimonial. Sin embargo, una vez **cumplidos los requisitos del artículo 326 del Código Civil**, esta situación fáctica es jurídicamente relevante, pues despliega efectos legales equiparables al matrimonio en todo aquello que resulte pertinente, especialmente en materia patrimonial, sucesoria y de protección familiar.

Desde la perspectiva constitucional, la unión de hecho es una expresión válida del derecho a formar familia, motivo por el cual se encuentra amparada y reconocida por los artículos 4 y 5 de la Constitución Política. En esa línea, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 06572-2006-PA/TC ha destacado que esta forma de convivencia constituye un “hogar de hecho”, caracterizado por su monogamia, estabilidad y vocación de permanencia. Así lo recoge textualmente:

16. *De igual forma se observa, que se trata de una unión monogámica heterosexual, con vocación de habitualidad y permanencia, que conforma un hogar de hecho. Efecto de esta situación jurídica es que, como ya se expuso, se reconozca una comunidad de bienes concubinarios, que deberá sujetarse a la regulación de la sociedad de gananciales.*

[...]

30. *De esta manera, al haberse consagrado la protección de la familia como mandato constitucional, y siendo que la unión de hecho es un tipo de estructura familiar, queda por precisar las concretizaciones de esta protección y si es que en el presente caso, la norma que regula el reconocimiento de la pensión de viudez se adecua a la Carta Fundamental.*

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

En el ámbito civil, la unión de hecho produce efectos patrimoniales relevantes, pues origina una comunidad de bienes equivalente a la sociedad de gananciales, lo que refleja su naturaleza estable y su impacto en la vida económica de la pareja. Para garantizar seguridad jurídica, el ordenamiento exige acreditar formalmente la existencia y duración de la convivencia. En esa línea, la Corte Suprema, siguiendo la doctrina constitucional, ha precisado en la Casación 4066-2010, La Libertad que las uniones de hecho se someten al régimen de sociedad de gananciales no solo por mandato legal, sino por imperativo constitucional. Asimismo, estableció los elementos que deben verificarse, tales como se mencionan a continuación:

“SEXTO.- (...) Por tanto, debe quedar claramente establecido que no es indispensable que exista un matrimonio civil para que la unión de hecho pueda hallarse bajo el régimen de sociedad de gananciales, sino que las uniones de hecho, como tales, se hallan bajo dicho régimen, y no simplemente por voluntad de la ley, sino por virtud del propio mandato constitucional; en consecuencia, de acuerdo con los dispositivos citados, en especial, según la Constitución Política del Estado, la unión de hecho de un varón y una mujer origina una comunidad de bienes sujeta al régimen de sociedad de gananciales. (...) verificar la concurrencia de los elementos configurativos de la unión de hecho, como son: que los individuos que conforman tales uniones no tengan impedimento alguno para contraer matrimonio; que se trate de una unión monogámica heterosexual; que compartan habitación, lecho y techo, esto es, que las parejas de hecho lleven su vida tal como si fuesen cónyuges, compartiendo intimidad y vida sexual en un contexto de un fuerte lazo afectivo, en un clima de fidelidad y exclusividad; que se trate de una unión estable, es decir, debe extenderse por un período prolongado, además de ser continua e ininterrumpida; y que la apariencia de vida conyugal debe ser pública y notoria”.

Finalmente, en materia previsional y de seguridad social, su reconocimiento como familia justifica que reciba la misma protección que el matrimonio, evitando que formalismos innecesarios limiten derechos tan importantes como el acceso a pensiones de sobrevivencia. De esa manera, la unión de hecho se presenta como una institución que combina la realidad social de la convivencia con una protección legal orientada a asegurar la dignidad y estabilidad del hogar.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

4.2.2.El Decreto Ley 19846 frente a otros regímenes previsionales

La situación del Decreto Ley 19846 revela una evidente desigualdad normativa respecto de otros regímenes previsionales del Estado peruano. Mientras que la Ley 30907 modificó diversos marcos legales como el Decreto Ley 19990, el Decreto Ley 20530 y el Decreto Legislativo 1133, para reconocer expresamente que las uniones de hecho, debidamente acreditadas, tienen los mismos efectos que el matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia, el régimen del Decreto Ley 19846 no incorporó esta equivalencia. Esta omisión ha generado un trato diferenciado que no guarda coherencia con la evolución legislativa ni con los mandatos constitucionales de igualdad y protección familiar (artículos 2, 4 y 5 de la Constitución Política).

En los regímenes ya modificados por la Ley 30907, el conviviente sobreviviente puede acceder directamente a la pensión sin necesidad de atravesar procesos judiciales adicionales, pues la norma reconoce que la convivencia estable y formalizada constituye un vínculo familiar legítimo. Esto asegura un acceso oportuno y uniforme al derecho previsional, elimina cargas probatorias excesivas y evita que la protección social dependa de formalismos que ya han sido superados en la doctrina constitucional y en la realidad social del país.

En contraste, el Decreto Ley 19846, que regula al personal militar y policial bajo un régimen especial de seguridad social, al igual que el Decreto Legislativo 1133, mantiene una estructura cerrada que solo reconoce al cónyuge, dejando en una posición de desprotección a convivientes que cumplen con los requisitos legales y constitucionales para ser considerados familia. Esta diferencia resulta particularmente injusta porque afecta a colectivos expuestos a altos niveles de riesgo laboral, cuyo acceso a la pensión de sobrevivencia es una manifestación directa del derecho constitucional a la seguridad social (artículo 10) y de la obligación del Estado de proteger a la familia en todas sus formas.

Además, esta asimetría normativa carece de justificación objetiva y razonable, pues no existe un fundamento constitucional o jurídico que permita brindar menor protección familiar al personal militar y policial, del Decreto Ley 19846 en específico, respecto de los

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

demás trabajadores públicos o afiliados al Sistema Nacional de Pensiones. El Tribunal Constitucional ha reiterado que la unión de hecho constituye una estructura familiar con igual dignidad y que excluirla de beneficios previsionales configura una discriminación contraria a la Carta Política.

En suma, el Decreto Ley 19846 permanece rezagado frente a la reforma introducida por la Ley 30907, manteniendo una desigualdad que vulnera los principios de igualdad ante la ley, protección integral de la familia y acceso universal a la seguridad social. La corrección de esta brecha normativa no solo es necesaria, sino jurídicamente exigible para garantizar un tratamiento homogéneo en todos los regímenes previsionales del Estado.

4.2.3. Análisis de la viabilidad de la propuesta legislativa

La propuesta legislativa que busca modificar el Decreto Ley 19846 para reconocer a la unión de hecho como vínculo válido para acceder a la pensión de sobrevivencia presenta un alto nivel de viabilidad jurídica, institucional y operativa. En primer lugar, su sustento constitucional es sólido pues se alinea plenamente con los artículos 2, 4, 5 y 10 de la Constitución, que obligan al Estado a garantizar la igualdad ante la ley, proteger a la familia en todas sus formas y asegurar una seguridad social inclusiva y sin discriminación. Además, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la sentencia recaída en el Expediente 06572-2006-PA/TC, ha establecido que la unión de hecho merece un tratamiento equivalente al matrimonio cuando cumple los requisitos legales, lo que refuerza la legitimidad de la propuesta.

Desde el punto de vista legal, la reforma es plenamente coherente con la evolución del marco previsional peruano. La Ley 30907 ya incorporó la equivalencia entre matrimonio y unión de hecho en otros regímenes, lo que demuestra que la propuesta no introduce una figura nueva, sino que actualiza un régimen que quedó rezagado. Esto facilita su implementación administrativa, dado que las entidades encargadas ya cuentan con procedimientos y criterios para verificar la unión de hecho como vínculo válido para la pensión de sobrevivencia.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

En términos operativos, la viabilidad también es alta porque la modificación no crea nuevas estructuras institucionales ni genera obligaciones desproporcionadas. El reconocimiento de la unión de hecho se basa en mecanismos ya existentes contemplados en la normativa vigente, lo que evita sobrecargas en los procedimientos administrativos o en la carga probatoria de los beneficiarios. Asimismo, se anticipa una reducción de litigiosidad, pues muchos casos que hoy terminan en procesos judiciales pasarán a resolverse directamente en sede administrativa.

Finalmente, la propuesta es viable desde una perspectiva social y presupuestal. El número de beneficiarios adicionales sería previsible, en tanto solo se incorporaría a convivientes formalmente acreditados, mientras que los costos serían razonables frente al impacto positivo que la medida tiene en términos de justicia previsional y protección familiar. En consecuencia, la propuesta legislativa se presenta como una reforma necesaria, coherente con la Constitución y perfectamente aplicable en el marco institucional vigente.

4.2.4. Análisis de las recomendaciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en su opinión institucional sobre la iniciativa legislativa materia de análisis señala que la reforma del Decreto Ley 19846 debe ser transversal, de modo que la equivalencia entre el matrimonio y la unión de hecho no se limite únicamente a los artículos 21 y 23, sino que se incorpore a todos los dispositivos donde la norma reconoce, distribuye o extingue derechos vinculados a la pensión de sobrevivientes.

Su recomendación apunta a asegurar coherencia normativa, ya que incorporar a la unión de hecho únicamente en dos disposiciones generaría vacíos y situaciones en las que los beneficiarios bajo este tipo familiar seguirían en desventaja. Por ejemplo, mantener referencias exclusivamente al cónyuge en los artículos 20, 24, 26, 42 y 45 produciría efectos prácticos distintos, a los que la propuesta pretende corregir; en algunos casos, impediría que el integrante sobreviviente de la unión de hecho acceda a los mismos niveles de protección que un cónyuge, pese a que la Constitución y el Tribunal

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

Constitucional han reconocido que ambas figuras tienen igual derecho y deben recibir un trato equivalente en el plano prestacional.

El Ministerio de Justicia, al proponer ajustes específicos a esos artículos, busca que la reforma tenga un alcance integral, pues no basta con reconocer a la unión de hecho en el acceso inicial a la pensión. De lo contrario, podrían darse situaciones en las que un beneficiario bajo unión de hecho pueda acceder a la pensión, pero luego quedaría excluido al momento de distribuir montos, acreditar condiciones o enfrentar restricciones que solo mencionan al cónyuge matrimonial. La recomendación, por tanto, no contradice la propuesta, sino que la fortalece, pues advierte que, para cumplir su objetivo de equiparar ambos regímenes familiares, la modificación debe ser transversal.

Este análisis confirma que la coherencia y la integridad normativa son condiciones esenciales para que una reforma previsional sea efectiva. Atender estas observaciones asegura que no se generen distorsiones involuntarias, evita interpretaciones restrictivas y garantiza que las familias formadas por uniones de hecho reciban una protección real y no meramente declarativa. Además, dota de mayor solidez jurídica a la iniciativa legislativa frente al control posterior de entidades administrativas, órganos jurisdiccionales o el propio Tribunal Constitucional, previniendo eventuales cuestionamientos por omisión legislativa o vulneración del principio de igualdad.

4.2.5. Análisis de la propuesta de incorporación del literal c) al artículo 23 del Decreto Ley 19846

La incorporación del literal c) al artículo 23 del Decreto Ley 19846, a fin de que precise que el derecho a la pensión de sobrevivencia para el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho se origina desde el día siguiente del fallecimiento del causante, siempre que se acrediten los requisitos legales, resulta coherente con lo dispuesto en la **Casación 13928-2023-LIMA**, pues este pronunciamiento confirma que la protección previsional otorgada a las uniones de hecho no nació con la Ley 30907, sino que ya había sido reconocida previamente por el Tribunal Constitucional mediante interpretación conforme a los artículos 4 y 5 de la Constitución.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

En efecto, la Corte Suprema señala que la finalidad de la pensión de viudez es compensar el vacío económico generado por la muerte del causante, razón por la cual su otorgamiento no puede depender de la fecha de entrada en vigor de la Ley 30907, sino de la acreditación de los elementos esenciales de la unión de hecho conforme al artículo 326 del Código Civil. Esta interpretación se alinea con el principio de igualdad y con el deber constitucional de proteger a la familia en todas sus manifestaciones, evitando que formalismos generen desprotección en contextos de especial vulnerabilidad económica.

Asimismo, la sentencia recuerda que el **Decreto Ley 20530**, en su artículo 48, establece que la pensión de sobrevivencia se genera desde la fecha de fallecimiento del causante. Esta regla, ya consolidada en el derecho previsional peruano, aporta un criterio uniforme que refuerza la conveniencia de incorporar expresamente esta precisión en el Decreto Ley 19846. Al hacerlo, se armonizan los regímenes previsionales.

En ese orden de ideas, la propuesta legislativa no solo subsana un vacío normativo que ha venido generando interpretaciones dispares, sino que garantiza que la equiparación entre matrimonio y unión de hecho sea real y efectiva, evitando que la falta de precisión legal derive en demoras, denegatorias o tratamientos discriminatorios. La incorporación del literal c) permite, así, consolidar un estándar uniforme de protección previsional que respeta la jurisprudencia constitucional y suprema, fortalece la coherencia del sistema y asegura que los beneficiarios reciban el amparo económico desde el momento en que realmente surge su necesidad: el fallecimiento del causante.

4.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La propuesta legislativa resulta necesaria porque corrige una brecha normativa que afecta directamente a las familias formadas por uniones de hecho dentro del régimen del Decreto Ley 19846. Mientras otros sistemas previsionales ya reconocen la equivalencia entre matrimonio y unión de hecho, como ocurre con el Decreto Legislativo 1133, este régimen mantiene un trato diferenciado que limita el acceso a pensiones de sobrevivencia. Esta situación genera una desigualdad evidente, especialmente considerando que la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Código Civil reconocen la unión de hecho como una forma legítima de familia que merece la misma protección que el

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

matrimonio. La reforma, por tanto, responde a una necesidad real de actualizar el marco normativo y adecuarlo a principios constitucionales vigentes.

Asimismo, la iniciativa legislativa es viable. El análisis muestra que la propuesta es jurídicamente sostenible y técnicamente sólida. No altera la estructura del régimen previsional, no incrementa requisitos ni introduce cargas administrativas desproporcionadas, sino que extiende derechos ya existentes bajo un criterio de igualdad. Además, las observaciones del Ministerio de Justicia refuerzan su factibilidad, al señalar que su aprobación es viable siempre que las modificaciones sean incorporadas de manera coherente y transversal en todos los artículos relacionados con pensiones de sobrevivencia. Con estos ajustes, la propuesta queda alineada quedaría lineada con la normativa vigente y evita inconsistencias que podrían generar problemas de aplicación.

La oportunidad de esta propuesta se sostiene en la necesidad urgente de armonizar las reglas aplicables a las uniones de hecho en materia de pensiones de sobrevivencia. Mantener por más tiempo la diferencia de trato dentro del régimen del Decreto Ley 19846 implicaría prolongar una situación de inequidad que afecta directamente a familias que, pese a cumplir con todos los requisitos legales para ser reconocidas, siguen enfrentando barreras injustificadas para acceder a una protección previsional plena.

En síntesis, la propuesta legislativa constituye una respuesta necesaria, viable y plenamente oportuna para corregir una brecha que ha mantenido en situación de desventaja a las familias formadas por uniones de hecho dentro del régimen del Decreto Ley 19846. Además, contribuye a la coherencia del marco jurídico, brinda mayor seguridad a los deudos y reafirma el compromiso del Estado con la tutela efectiva de todas las formas de organización familiar, en plena consonancia con los mandatos constitucionales y la jurisprudencia vigente.

4.4. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Esta iniciativa legislativa guarda relación y se alinea con las disposiciones del Acuerdo Nacional, planteadas en el ítem de Políticas de Estado, como se resume a continuación:

II. Equidad y justicia social

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente”.

4.5. Vinculación con la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones

La presente iniciativa legislativa guarda relación y se alinea con la Resolución de la Agenda Legislativa del Congreso, tal como se resume en el siguiente cuadro:

OBJETIVOS	POLÍTICAS DE ESTADO	TEMAS/PROYECTOS DE LEY
-----------	---------------------	------------------------

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

II. Equidad y justicia social	11.Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.	55.Nuevas propuestas en el derecho previsional.
--------------------------------------	--	---

V. EFECTOS DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta tendría efectos positivos sobre la legislación nacional, pues ayudaría a ordenar y actualizar un marco normativo que quedó rezagado frente a los avances constitucionales y legales en materia de protección familiar. Al incorporar explícitamente a los integrantes sobrevivientes de una unión de hecho en las reglas de la pensión de sobrevivencia del Decreto Ley 19846, se eliminarían vacíos que hoy generan desigualdad, creando un sistema previsional más coherente y alineado con lo que ya establecen otras normas como la Ley 30907 o el propio Código Civil.

Además, la reforma armonizaría la regulación de las pensiones de sobrevivencia con los principios constitucionales de igualdad y protección de la familia, evitando que subsistan normas que solo reconocen al matrimonio como fuente de derechos previsionales. También contribuiría a unificar criterios entre los distintos regímenes de pensiones, reduciendo la dispersión normativa y fortaleciendo la seguridad jurídica.

En el cuadro comparativo siguiente se muestra la modificación a la norma:

DECRETO LEY 19846	TEXTO SUSTITUTORIO
Artículo 20.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso c) del artículo 17, será como sigue: [...]	Artículo 20.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso c) del artículo 17, será como sigue: [...]

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

b) Si el titular acreditado menos de veinte años de servicio la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge concurre con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge hijos o padres, teniéndose en cuenta lo dispuesto en el Artículo 3. El monto de la pensión mínima será establecido por ley.	b) Si el titular acredita menos de veinte años de servicios la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente concurre con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge, hijos o padres, teniéndose en cuenta lo dispuesto en el Artículo 3. El monto de la pensión mínima será establecido por ley.
Artículo 21.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso d) del Artículo 17 será en la siguiente forma: [...] c. Cuando acredite menos de veinte años de servicios, la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge concurre con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge, hijos o padres.	Artículo 21.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso d) del Artículo 17 será en la siguiente forma: [...] c. Cuando acredite menos de veinte años de servicios, la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente concurre con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente, hijos o padres.
Artículo 23.- La Pensión de Viudez se otorga de acuerdo a las siguientes normas: a) Si el deceso del causante se produce en la condición prevista en los Artículos 18, 20 inciso a) y b) se distribuirá de la siguiente manera:	Artículo 23.- La Pensión de Viudez se otorga de acuerdo a las siguientes normas: a) Si el deceso del causante se produce en la condición prevista en los Artículos 18, 20 inciso a) y b) se distribuirá de la siguiente manera:

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

1. Si sólo hubiera cónyuge sobreviviente éste percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente. 2. Cuando el cónyuge sobreviviente concurre con hijos del causante, menores a los referidos en el Artículo 25 la pensión de sobrevivientes se distribuirá en la forma siguiente: el 50% para el cónyuge sobreviviente y el otro 50% entre los hijos, en partes iguales, y [...] b) Si el proceso del causante se produce en la condición prevista en los Artículos 20 inciso b) y 21 inciso c) se distribuirá de la siguiente manera: 1. Si sólo hubiese cónyuge sobreviviente, éste percibirá el 50% de la pensión que le hubiese correspondido o que percibió pensionista al momento de su fallecimiento. 2. Si el cónyuge sobreviviente concurre con hijos menores a los referidos en el Artículo 25 la pensión de viudez será igual al 50% del monto que le hubiese correspondido ó percibió su causante y 20% adicional por cada	1. Si sólo hubiera cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente éste percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente. 2. Cuando el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho concurre con hijos del causante, menores a los referidos en el Artículo 25 la pensión de sobrevivientes se distribuirá en la forma siguiente: el 50% para el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho y el otro 50% entre los hijos, en partes iguales, y 3. [...] b) Si el deceso del causante se produce en la condición prevista en los Artículos 20 inciso b) y 21 inciso c) se distribuirá de la siguiente manera: 1. Si sólo hubiese cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente, éste percibirá el 50% de la pensión que le hubiese correspondido o que percibió el pensionista al momento de su fallecimiento. 2. Si el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho concurre con hijos menores a los referidos en el Artículo 25 la pensión de viudez será igual al 50% del monto que le hubiese correspondido o percibió su causante y 20% adicional
---	--

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

hijo, sin exceder el 100% de la que le hubiese correspondido al titular.	por cada hijo, sin exceder el 100% de la que le hubiese correspondido al titular. c) La pensión de viudez se otorga desde el día siguiente del fallecimiento del causante, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley.
Artículo 24.- La pensión de orfandad es la que corresponde a los hijos del causante, menores de edad u se otorgará observándose las normas siguientes: a. Si hubiese un solo hijo y no existiese cónyuge del causante, percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente; y, b. Si concurriesen dos o más hijos y no existiese cónyuge del causante, el monto de la pensión de sobrevivientes correspondiente se distribuirá por partes iguales entre ellos.	Artículo 24.- La pensión de orfandad es la que corresponde a los hijos del causante, menores de edad y se otorgará observándose las normas siguientes: a. Si hubiese un solo hijo y no existiese cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente del causante, percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente; y, b. Si concurriesen dos o más hijos y no existiese cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del causante, el monto de la pensión de sobrevivientes correspondiente se distribuirá por partes iguales entre ellos.
Artículo 26.- La pensión de ascendientes se otorgará siempre que acrediten haber dependido económicamente del causante hasta su fallecimiento, no poseer rentas o ingresos superiores al monto de la pensión, ni ser beneficiario del régimen de Seguridad Social, en los siguientes casos: a) De existir cónyuge e hijos y padres del causante, a éstos últimos se le otorgará	Artículo 26.- La pensión de ascendientes se otorgará siempre que acrediten haber dependido económicamente del causante hasta su fallecimiento, no poseer rentas o ingresos superiores al monto de la pensión, ni ser beneficiario del régimen de Seguridad Social, en los siguientes casos: a) De existir cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente e hijos y

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

pensión, siempre que quede saldo disponible de la pensión del causante deducidas las pensiones de viudez u orfandad; b) De no existir cónyuge ni hijos del causante, la pensión de ascendiente corresponderá al padre, la madre o a ambos en partes iguales.	padres del causante, a éstos últimos se le otorgará pensión, siempre que quede saldo disponible de la pensión del causante deducidas las pensiones de viudez u orfandad; b) De no existir cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente ni hijos del causante, la pensión de ascendiente corresponderá al padre, la madre o a ambos en partes iguales.
Artículo 42.- Se suspende la Pensión, sin derecho a reintegro por: [...] d. No acreditar cada año, el cónyuge su estado de viudez y los hijos y ascendiente el derecho a continuar percibiendo la pensión.	Artículo 42.- Se suspende la Pensión, sin derecho a reintegro por: [...] d. No acreditar cada año, el cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente su estado de viudez y los hijos y ascendiente el derecho a continuar percibiendo la pensión.
Artículo 45.- Se pierde el derecho a pensión según el caso: a. Por sentencia judicial ejecutoriada que así lo establezca. Si hubiere cónyuge, hijos o ascendientes del sentenciado que no hayan tenido participación directa ni indirecta en el delito, se beneficiarán con la pensión que le correspondería o que perciba el sentenciado, aplicándose en cuanto a su distribución, las normas pertinentes a la pensión de sobrevivientes; [...]	Artículo 45.- Se pierde el derecho a pensión según el caso: a. Por sentencia judicial ejecutoriada que así lo establezca. Si hubiere cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente, hijos o ascendientes del sentenciado que no hayan tenido participación directa ni indirecta en el delito, se beneficiarán con la pensión que le correspondería o que perciba el sentenciado, aplicándose en cuanto a su distribución, las normas pertinentes a la pensión de sobrevivientes; [...]

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

c. Por matrimonio del causante en artículo de muerte, salvo que el cónyuge tenga hijos de aquél; [...] e. Por ulterior matrimonio del cónyuge viudo, por matrimonio de las hijas y del ascendiente, titulares de la pensión de sobrevivientes o por formar todos estos hogar fuera de matrimonio; [...]	c. Por matrimonio del causante en artículo de muerte, salvo que el cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente tenga hijos de aquél; [...] e. Por ulterior matrimonio del cónyuge viudo o integrante de la unión de hecho sobreviviente, por matrimonio de las hijas y del ascendiente, titulares de la pensión de sobrevivientes o por formar todos estos hogares fuera del matrimonio; [...]”.
---	--

VI. PONDERACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA

El análisis costo-beneficio constituye una herramienta técnica de evaluación que permite identificar y cuantificar los impactos de una propuesta normativa sobre diversos actores, la sociedad y el bienestar general. Su aplicación facilita la valoración de los costos y beneficios asociados a la implementación de la norma, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Estado

BENEFICIO	COSTO
La modificación del Decreto Ley 19846 fortalecerá la coherencia del sistema previsional y evita que el Estado enfrente futuras demandas por discriminación o vulneración del principio de igualdad, cuyo resultado podría implicar desembolsos mayores. Además, al reconocer y proteger adecuadamente	La principal implicancia sería el eventual aumento en la carga previsional derivado de reconocer como beneficiarios a los integrantes sobrevivientes de uniones de hecho. Esto podría traducirse en un número ligeramente mayor de pensiones de viudez, así como en ajustes administrativos para

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

estructuras familiares ya consolidadas, el Estado refuerza la legitimidad de sus políticas públicas y mejora la confianza ciudadana en el sistema de seguridad social.	adecuar los procedimientos de acreditación y verificación. Sin embargo, recordemos que son pensiones que el titular goza y ya están programadas y lo sobrevivientes no gozan de la totalidad así que el tesoro público aún tiene un ahorro a la muerte del titular.
--	---

Sociedad

BENEFICIO	COSTO
La equiparación entre matrimonio y unión de hecho evita situaciones de desprotección que afectan a miles de familias, garantizando que, ante la pérdida de un ser querido, no queden en una situación de vulnerabilidad por una mera formalidad jurídica.	El ajuste normativo no genera cargas económicas directas para la ciudadanía; más bien, implica un esfuerzo de adaptación y comprensión de las nuevas reglas, especialmente para quienes deberán acreditar la existencia de una unión de hecho. Este costo es mínimo y está asociado principalmente a trámites formales, que ya existen en la práctica.

Económico

BENEFICIO	COSTO
el costo para la economía del Estado radicaría en un incremento moderado del gasto público previsional: al reconocer a más beneficiarios (integrantes sobrevivientes de uniones de hecho), podría haber un ligero aumento en las pensiones pagadas, así como costos operativos para ajustar sistemas de	La modificación ayuda a prevenir litigios costosos y prolongados, lo que reduce la carga administrativa del Estado y el gasto en procesos judiciales relacionados con pensiones.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

verificación, registro y procesamiento de esa nueva población de pensionistas.	
--	--

VII. PROPUESTA DE TEXTO SUSTTUTORIO

La Comisión considera necesario elaborar un texto sustitutorio que recoja el análisis realizado, en concordancia con lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. En tal sentido, se propone que el título del proyecto de ley sea el siguiente: “**LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846, PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA**”; además, que la fórmula legal propuesta conste de un artículo donde se modifican los artículos 20, 21, 23, 24, 26, 42 y 45 del referido decreto; y, de una disposición complementaria final.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11199/2024-CR, con el **TEXTO SUSTITUTORIO** siguiente:

El Congreso de la República.

Ha dado la ley siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846, PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

Artículo único. Modificación de los artículos 20, 21, 23, 24, 26, 42 y 45 del Decreto Ley 19846

Se modifican los artículos 20, literal b; 21, literal c; 23, numerales 1 y 2 del literal a), numerales 1 y 2 del literal b) y se incorpora el literal c); 24, 26, 42, literal d) y 45, literales a, c y e, del Decreto Ley 19846 en los siguientes términos:

“Artículo 20.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso c) del artículo 17, será como sigue:

[...]

b) Si el titular acredita menos de veinte años de servicios la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge **o integrante de la unión de hecho sobreviviente** concorra con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge, hijos o padres, teniéndose en cuenta lo dispuesto en el Artículo 3. El monto de la pensión mínima será establecido por ley.

Artículo 21.- La Pensión de Sobrevivientes que causa el personal masculino y femenino que fallece en la condición prevista en el inciso d) del Artículo 17 será en la siguiente forma:

[...]

c. Cuando acredite menos de veinte años de servicios, la pensión no será mayor del 100% cuando el cónyuge **o integrante de la unión de hecho sobreviviente** concorra con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando sólo hubiera cónyuge **o integrante de la unión de hecho sobreviviente**, hijos o padres.

Artículo 23.- La Pensión de Viudez se otorga de acuerdo a las siguientes normas:

a) Si el deceso del causante se produce en la condición prevista en los Artículos 18, 20 inciso a) y b) se distribuirá de la siguiente manera:

4. Si sólo **hubiera cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente** éste percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente.

5. Cuando el cónyuge **o integrante sobreviviente de la unión de hecho** concurre con hijos del causante, menores a los referidos en el Artículo 25 la pensión de sobrevivientes se distribuirá en la forma siguiente: el 50% para el cónyuge **o**

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

integrante sobreviviente de la unión de hecho y el otro 50% entre los hijos, en partes iguales, y

6. [...]

b) Si el deceso del causante se produce en la condición prevista en los Artículos 20 inciso b) y 21 inciso c) se distribuirá de la siguiente manera:

3. Si sólo hubiese cónyuge o integrante de la unión de hecho sobreviviente, éste percibirá el 50% de la pensión que le hubiese correspondido o que percibió el pensionista al momento de su fallecimiento.

4. Si el cónyuge o **integrante sobreviviente de la unión de hecho** concurre con hijos menores a los referidos en el Artículo 25 la pensión de viudez será igual al 50% del monto que le hubiese correspondido o percibió su causante y 20% adicional por cada hijo, sin exceder el 100% de la que le hubiese correspondido al titular.

• **La pensión de viudez se otorga desde el día siguiente del fallecimiento del causante, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley.**

Artículo 24.- La pensión de orfandad es la que corresponde a los hijos del causante, menores de edad y se otorgará observándose las normas siguientes:

a) Si hubiese un solo hijo y no existiese cónyuge o **integrante de la unión de hecho sobreviviente** del causante, percibirá el íntegro de la pensión de sobrevivientes correspondiente; y,

b) Si concurriesen dos o más hijos y no existiese cónyuge o **integrante sobreviviente de la unión de hecho** del causante, el monto de la pensión de sobrevivientes correspondiente se distribuirá por partes iguales entre ellos.

Artículo 26.- La pensión de ascendientes se otorgará siempre que acrediten haber dependido económicamente del causante hasta su fallecimiento, no poseer rentas o ingresos superiores al monto de la pensión, ni ser beneficiario del régimen de Seguridad Social, en los siguientes casos:

a) De existir cónyuge o **integrante de la unión de hecho sobreviviente** e hijos y padres del causante, a éstos últimos se le otorgará pensión, siempre que quede saldo disponible de la pensión del causante deducidas las pensiones de viudez u orfandad;

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA”.

- b) De no existir cónyuge **o integrante de la unión de hecho sobreviviente** ni hijos del causante, la pensión de ascendiente corresponderá al padre, la madre o a ambos en partes iguales.

Artículo 42.- Se suspende la Pensión, sin derecho a reintegro por:

[...]

- d. No acreditar cada año, el cónyuge **o integrante de la unión de hecho sobreviviente** su estado de viudez y los hijos y ascendiente el derecho a continuar percibiendo la pensión.

Artículo 45.- Se pierde el derecho a pensión según el caso:

- b. Por sentencia judicial ejecutoriada que así lo establezca. Si hubiere cónyuge **o integrante de la unión de hecho sobreviviente**, hijos o ascendientes del sentenciado que no hayan tenido participación directa ni indirecta en el delito, se beneficiarán con la pensión que le correspondería o que perciba el sentenciado, aplicándose en cuanto a su distribución, las normas pertinentes a la pensión de sobrevivientes;

[...]

- c. Por matrimonio del causante en artículo de muerte, salvo que el cónyuge **o integrante de la unión de hecho sobreviviente** tenga hijos de aquél;

[...]

- e. Por ulterior matrimonio del cónyuge viudo **o integrante de la unión de hecho sobreviviente**, por matrimonio de las hijas y del ascendiente, titulares de la pensión de sobrevivientes o por formar todos estos hogares fuera del matrimonio;

[...]”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo adecúa las normas reglamentarias que correspondan, a las modificaciones dispuestas en la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD/, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 11199/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 19846 PARA ESTABLECER LA EQUIVALENCIA ENTRE EL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA".

Dese cuenta.

Sala de Comisiones

Lima, 01 diciembre de 2025



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 13:44:28-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2025 16:54:40-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/12/2025 10:10:46-0500



Firmado digitalmente por:
ROSPIGLIOSI CAPURRO
Fernando Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 11:20:52-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 16:40:16-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/12/2025 11:46:14-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/12/2025 11:46:44-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 09:17:52-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/12/2025 15:12:34-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 10:46:14-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 11:49:24-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 11:29:23-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 18:43:13-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 12:13:07-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2025 10:20:35-0500



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/12/2025 12:58:08-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2025 11:08:05-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2025 10:49:02-0500



Firmado digitalmente por:
SILVANO MARIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2025 14:32:29-0500