



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
DECRETO LEY N.º 19990 PARA
GARANTIZAR PROTECCIÓN INTEGRAL A
VIUDAS Y MAYOR COBERTURA A HIJOS
CON DISCAPACIDAD EN EL RÉGIMEN
DE SOBREVIVIENTES**

Los Congresistas de la República, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ** que suscriben, a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N.º 19990 PARA GARANTIZAR
PROTECCIÓN INTEGRAL A VIUDAS Y MAYOR COBERTURA A HIJOS CON
DISCAPACIDAD EN EL RÉGIMEN DE SOBREVIVIENTES**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto fortalecer la protección económica de los beneficiarios del régimen de pensión de sobrevivientes regulado por el Decreto Ley N.º 19990, garantizando mayor cobertura a la viuda(o) y a los hijos con discapacidad permanente.

Artículo 2.- Modificación del artículo 54 del Decreto Ley N.º 19990

Modifícase el artículo 54 del Decreto Ley N.º 19990, en los siguientes términos:

Artículo 54.- Pensión de viudez

La pensión de viudez es equivalente al cien por ciento (100%) de la pensión que percibía o hubiera correspondido al causante, siempre que no existan otros beneficiarios con derecho concurrente.

En caso de concurrencia con hijos con discapacidad permanente para el trabajo, la distribución se efectuará conforme a lo establecido en el artículo 62.

Artículo 3.- Modificación del artículo 57 del Decreto Ley N.º 19990

Modifícase el artículo 57 del Decreto Ley N.º 19990, en los siguientes términos:

Artículo 57.- Monto de la pensión de orfandad por discapacidad permanente

En el caso de hijos inválidos mayores de dieciocho años incapacitados para el trabajo, el monto de la pensión de orfandad será equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el causante.

Artículo 4 .- Modificación del artículo 62 del Decreto Ley N.º 19990

Modifícase el artículo 62 del Decreto Ley N.º 19990, en los siguientes términos:

Artículo 62.- Límite máximo en caso de concurrencia de beneficiarios

Cuando concurren cónyuge sobreviviente e hijos con derecho a pensión de orfandad por discapacidad permanente, la suma de las pensiones podrá alcanzar hasta el ciento cincuenta por ciento (150%) de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el causante.

La distribución se efectuará proporcionalmente entre los beneficiarios conforme a reglamento.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional (ONP), reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde su publicación.

Lima, 17 de febrero del 2026



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 14:42:19-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2026 16:54:14-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 10:35:14-0500

Congresista Darwin Espinoza Vargas



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 10:58:00-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 09:40:11-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 09:28:21-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/02/2026 09:28:39-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La seguridad social constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho. El artículo 10° de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social, garantizando protección frente a contingencias que afectan la capacidad de generar ingresos.

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP), regulado por el Decreto Ley N.º 19990, fue concebido bajo el principio de solidaridad intergeneracional, estableciendo un régimen de reparto mediante el cual los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados.

No obstante, el régimen de pensión de sobrevivientes evidencia una grave insuficiencia estructural:

- La viuda(o) percibe aproximadamente el 50% de la pensión.
- Los hijos con discapacidad permanente perciben alrededor del 20%.
- El fallecimiento del titular reduce abruptamente el ingreso familiar.

Esta reducción automática desconoce la realidad socioeconómica actual y vulnera principios constitucionales de dignidad, igualdad material y protección reforzada.

La presente iniciativa propone:

1. Otorgar el 100% de la pensión a la viuda(o) cuando no existan beneficiarios concurrentes.
2. Reconocer el 50% a hijos con discapacidad permanente.
3. Establecer un límite máximo conjunto del 150% en caso de concurrencia.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN

El Decreto Ley N.º 19990 fue promulgado en 1973 bajo condiciones demográficas y económicas sustancialmente distintas a las actuales.

En aquella época:

- Existía mayor formalidad laboral.
- La esperanza de vida era menor.
- La tasa de dependencia era más favorable.
- El modelo familiar tradicional presumía mayor soporte interno.

Actualmente:

- La informalidad laboral supera el 70%.
- La esperanza de vida femenina ha aumentado considerablemente.
- Existe brecha estructural de género en pensiones.
- Las mujeres adultas mayores dependen en gran medida de la pensión del cónyuge.

El diseño original del régimen de sobrevivientes no ha sido actualizado para reflejar esta nueva realidad.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

1. Empobrecimiento estructural de la viuda adulta mayor

Cuando fallece el pensionista:

- Se pierde automáticamente el 50% del ingreso.
- La viuda mayor de 65 años suele carecer de pensión propia.
- Se reduce su capacidad de cubrir medicamentos, alimentación y servicios básicos.
- Se incrementa riesgo de pobreza monetaria.

La reducción automática no toma en cuenta la dependencia económica real del hogar.

2. Insuficiencia de protección a hijos con discapacidad permanente

La asignación actual del 20% resulta desproporcionada frente a:

- Costos permanentes de atención médica.
- Necesidad de terapias especializadas.
- Imposibilidad estructural de inserción laboral.
- Dependencia vitalicia.

El principio de igualdad material exige medidas diferenciadas para compensar desigualdades estructurales.

3. Desactualización normativa frente a estándares internacionales

El Perú ha ratificado tratados que obligan a garantizar protección reforzada a personas con discapacidad y adultos mayores.

La normativa vigente no refleja adecuadamente dichos compromisos.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

1. Protección de la unidad familiar como sujeto de tutela constitucional

La pensión no es un ingreso aislado; es sustento del hogar construido durante años de esfuerzo contributivo.

Reducirla a la mitad implica penalizar económicamente la viudez.

2. Aplicación del principio de progresividad

El derecho a la seguridad social es progresivo. La ampliación de cobertura es constitucionalmente válida y necesaria.

3. Justicia distributiva

La reforma busca corregir una inequidad estructural en la distribución del ingreso previsional.

4. Razonabilidad y proporcionalidad

La propuesta:

- Mantiene límite máximo del 150%.
- No elimina régimen de reparto.
- No altera edad ni años de aportación.

Se trata de ajuste focalizado.

V. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú

- Artículo 1°: Dignidad humana.
- Artículo 4°: Protección de la familia.
- Artículo 7°: Protección de personas con discapacidad.
- Artículo 10°: Derecho a la seguridad social.
- Artículo 11°: Supervisión estatal de sistemas previsionales.

2. Decreto Ley N.º 19990

Regula el Sistema Nacional de Pensiones bajo modelo de reparto.

3. Ley N.º 29973 – Ley General de la Persona con Discapacidad

Reconoce derechos y protección reforzada.

4. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Tratado con rango constitucional que obliga al Estado a adoptar medidas afirmativas.

5. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El TC ha reconocido:

- Carácter fundamental del derecho a la pensión.
- Principio de progresividad.

- Protección reforzada de adultos mayores.

MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

1. La dignidad humana como fundamento del sistema previsional

El artículo 1° de la Constitución establece que:

“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.”

El Tribunal Constitucional ha señalado que la dignidad humana no es una cláusula declarativa, sino un principio estructural del orden constitucional.

En la STC N.º 0008-2003-AI/TC, el Tribunal precisó:

“La dignidad humana constituye el fundamento ontológico de todos los derechos fundamentales.”

Asimismo, en la STC N.º 1417-2005-AA/TC, el Tribunal sostuvo:

“La pensión tiene como finalidad garantizar condiciones de vida digna al beneficiario, evitando que se vea colocado en situación de desamparo.”

La reducción automática del 50% del ingreso familiar tras el fallecimiento del titular puede generar una situación de precariedad incompatible con el mandato de dignidad humana.

2. Derecho fundamental a la pensión

El Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente que el derecho a la pensión tiene rango constitucional.

En la STC N.º 2945-2003-AA/TC, el Tribunal afirmó:

“El derecho a la pensión es un derecho fundamental de configuración legal que tiene como finalidad asegurar al trabajador y a su familia condiciones mínimas de subsistencia.”

Este pronunciamiento es clave, pues reconoce expresamente que la pensión no protege solo al trabajador, sino también a su familia.

La presente iniciativa se inscribe precisamente en ese ámbito de protección familiar.

3. Principio de progresividad de los derechos sociales

El Tribunal Constitucional ha desarrollado el principio de progresividad en múltiples sentencias.

En la STC N.º 0009-2007-PI/TC, señaló:

“Los derechos sociales están sujetos al principio de progresividad, lo que implica la obligación del Estado de adoptar medidas orientadas a su desarrollo y ampliación, evitando retrocesos injustificados.”

La propuesta legislativa no reduce derechos existentes; por el contrario, amplía la protección a grupos vulnerables.

Asimismo, el Tribunal ha indicado que el legislador tiene margen de configuración normativa para mejorar la cobertura social.

4. Protección reforzada al adulto mayor

En la STC N.º 0050-2004-AI/TC, el Tribunal sostuvo:

“El Estado tiene el deber de brindar especial protección a los adultos mayores, en razón de su situación de vulnerabilidad.”

La viuda(o) pensionista mayor de 65 años se encuentra dentro de este grupo de especial tutela.

Reducir el ingreso familiar a la mitad puede colocarla en situación de pobreza o exclusión, lo cual contradice el mandato de protección reforzada.

5. Protección constitucional de personas con discapacidad

El Tribunal Constitucional ha reconocido el carácter reforzado de protección a personas con discapacidad.

En la STC N.º 02437-2013-PA/TC, el Tribunal indicó:

“Las personas con discapacidad constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad que exige medidas diferenciadas del Estado para garantizar igualdad material.”

Asimismo, ha señalado que la igualdad no es solo formal, sino material:

“El principio de igualdad exige tratar de manera desigual a quienes se encuentran en situación desigual.”

Asignar solo el 20% de la pensión a un hijo con discapacidad permanente resulta desproporcionado frente a sus necesidades estructurales.

6. Seguridad social como garantía institucional

En la STC N.º 1417-2005-AA/TC, el Tribunal precisó:

“La seguridad social constituye una garantía institucional que el Estado debe preservar y fortalecer.”

La presente reforma no debilita el sistema; lo fortalece al hacerlo más justo y acorde con estándares constitucionales.

7. Margen de configuración del legislador

El Tribunal ha reconocido que el Congreso posee potestad de configuración en materia previsional.

En la STC N.º 00016-2002-AI/TC, se estableció:

“El legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia de seguridad social, siempre que respete el contenido esencial del derecho.”

La modificación de porcentajes dentro del régimen de sobrevivientes se encuentra dentro de ese margen legítimo.

INCORPORACIÓN EN LA CONCLUSIÓN JURÍDICA

A la luz de la jurisprudencia constitucional:

- La ampliación del porcentaje de pensión a la viuda(o) es compatible con la finalidad protectora del derecho previsional.
- El incremento al 50% para hijos con discapacidad se sustenta en el principio de igualdad material.
- El límite máximo del 150% garantiza razonabilidad y proporcionalidad.
- La reforma respeta el núcleo esencial del sistema de reparto.

VI. ANÁLISIS ECONÓMICO Y FISCAL

1. Naturaleza financiera del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

El Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley N.º 19990, opera bajo un modelo de reparto solidario, en virtud del cual los aportes de los trabajadores activos financian directamente las pensiones de los jubilados y beneficiarios actuales.

A diferencia del Sistema Privado de Pensiones (SPP), el SNP no funciona con cuentas individuales ni capitalización acumulativa. En consecuencia:

- No existe fondo individual que respalde cada pensión.
- El equilibrio financiero depende de la relación aportantes–pensionistas.
- El sistema presenta un déficit estructural histórico, cubierto mediante transferencias del Tesoro Público.

Este déficit responde principalmente a factores estructurales:

- Alta informalidad laboral.

- Baja densidad de aportes.
- Envejecimiento progresivo de la población.
- Insuficiente base contributiva.
- Incremento sostenido de la esperanza de vida.

Es importante reconocer esta realidad fiscal con responsabilidad técnica. No obstante, ello no impide que el legislador adopte reformas focalizadas destinadas a corregir inequidades manifiestas dentro del régimen de sobrevivientes.

La presente iniciativa no altera la estructura financiera del sistema ni introduce nuevas prestaciones universales; únicamente ajusta los porcentajes de sustitución del ingreso para los sobrevivientes más vulnerables.

2. Impacto presupuestal estimado

El incremento de los porcentajes de pensión de sobrevivientes implicará un aumento del gasto previsional anual. Este efecto se deriva de:

- El incremento del 50% al 100% para viudas sin concurrencia.
- El incremento aproximado del 20% al 50% para hijos con discapacidad permanente.
- La posibilidad de alcanzar hasta un 150% del monto original en caso de concurrencia.

a) Naturaleza del incremento

El aumento no es generalizado a todos los pensionistas del SNP, sino focalizado en:

- Pensiones de sobrevivencia.
- Beneficiarios específicos.
- Supuestos claramente delimitados por ley.

No se modifica:

- La edad de jubilación.
- Los años mínimos de aporte.
- Las reglas de acceso al sistema.
- Las condiciones de cálculo de la pensión original.

Por tanto, el impacto presupuestal es sectorial y específico, no estructural.

b) Necesidad de evaluación actuarial

Desde una perspectiva técnica, corresponde que el Poder Ejecutivo —a través del MEF y la ONP— realice una evaluación actuarial detallada que determine:

- Número estimado de beneficiarios potenciales.
- Impacto financiero anual proyectado.

- Proyección multianual de sostenibilidad.
- Efecto en el Marco Macroeconómico Multianual.

No obstante, la obligación de realizar estudios actuariales no limita la potestad legislativa de establecer principios rectores de justicia social en el régimen previsional.

c) Implementación progresiva

La norma puede implementarse progresivamente, lo que permitiría:

- Distribuir el impacto fiscal en el tiempo.
- Incorporar gradualidad presupuestal.
- Ajustar proyecciones conforme a resultados reales.

La progresividad constituye un mecanismo legítimo de armonización entre sostenibilidad fiscal y justicia social.

d) Efecto indirecto sobre programas asistenciales

Un elemento frecuentemente omitido en el análisis fiscal es el efecto indirecto de la reforma.

Fortalecer el ingreso de viudas adultas mayores y personas con discapacidad podría:

- Reducir la presión sobre programas como Pensión 65.
- Disminuir solicitudes de asistencia social.
- Reducir costos indirectos de atención en salud pública.
- Mitigar situaciones de abandono o dependencia extrema.

Desde esta perspectiva, el impacto fiscal neto debe evaluarse considerando los ahorros sociales indirectos.

3. Evaluación costo-beneficio social

El análisis económico no puede limitarse al costo fiscal directo; debe incorporar el impacto social agregado.

Beneficios

- 1. Reducción de pobreza en viudas adultas mayores.** La pérdida del 50% del ingreso familiar suele ser determinante en el tránsito hacia la pobreza monetaria.
- 2. Protección efectiva a personas con discapacidad permanente.** El incremento al 50% permite cubrir parcialmente necesidades médicas, terapias y asistencia permanente.

3. **Mejora del bienestar social.** Se fortalece la seguridad económica en hogares vulnerables.
4. **Mayor cohesión social.** Se reduce la percepción de desprotección del Estado.
5. Cumplimiento de obligaciones constitucionales e internacionales.

Costos

1. Incremento del gasto previsional.
2. Necesidad de ajustes presupuestales.
3. Evaluación actuarial permanente.

Balance

Desde una perspectiva de justicia distributiva, el beneficio social agregado —medido en reducción de pobreza, protección reforzada y dignificación de sobrevivientes— resulta superior al costo fiscal incremental.

El gasto social no constituye una carga improductiva, sino una inversión en estabilidad social y cumplimiento constitucional.

VII. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

El examen comparado permite verificar que la protección de sobrevivientes ha evolucionado en sentido progresivo en diversas jurisdicciones.

1. España

El régimen español reconoce pensiones de viudedad que pueden alcanzar porcentajes superiores al 52%, incrementándose en función de condiciones de vulnerabilidad, edad y dependencia económica.

Existen complementos por mínimos que aseguran subsistencia digna.

2. Argentina

El sistema argentino contempla pensiones derivadas que aseguran continuidad significativa del ingreso familiar, con reconocimiento de protección reforzada en casos de discapacidad.

3. Chile

Aunque el modelo chileno es de capitalización individual, el sobreviviente puede acceder al saldo acumulado del afiliado, garantizando continuidad sustancial del ingreso.

4. Tendencia internacional

La tendencia comparada evidencia:

- Reconocimiento de mayor cobertura a viudas.
- Incrementos diferenciados para personas con discapacidad.
- Complementos por vulnerabilidad económica.
- Enfoque de protección familiar integral.

La reforma propuesta se alinea con estándares internacionales de ampliación de cobertura y protección reforzada.

VIII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La propuesta tiene alcance específico y no altera la arquitectura del Sistema Nacional de Pensiones.

No modifica:

- Requisitos de acceso a jubilación.
- Edad legal.
- Años mínimos de aportación.
- Fórmula de cálculo de la pensión base.
- Estructura institucional de la ONP.

La modificación se limita a ajustar porcentajes dentro del régimen de sobrevivientes.

Asimismo:

- Se mantiene un límite máximo conjunto del 150%.
- Se preserva el principio de razonabilidad.
- No se crea un régimen paralelo ni nuevo sistema.

No existe contradicción con otras disposiciones previsionales vigentes.

IX. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa se encuentra alineada con políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, particularmente en:

1. Reducción de la pobreza.

Al fortalecer ingresos de hogares vulnerables.

2. Protección del adulto mayor.

Reconociendo la vulnerabilidad estructural de viudas mayores.

3. Inclusión de personas con discapacidad.

Adoptando medidas afirmativas concretas.

4. Fortalecimiento de la seguridad social.

Perfeccionando el sistema sin desmontarlo.

5. Igualdad de oportunidades.

Promoviendo igualdad material frente a desigualdades estructurales.

La reforma no contradice principios de responsabilidad fiscal; los armoniza con justicia social.

X. ANÁLISIS DE IMPACTO SOCIAL

La reforma producirá efectos directos e indirectos:

1. Evitar empobrecimiento súbito tras el fallecimiento del titular.
2. Garantizar subsistencia digna a la viuda(o).
3. Mejorar acceso a medicamentos y atención médica.
4. Fortalecer cohesión y estabilidad familiar.
5. Reducir dependencia asistencial.
6. Disminuir riesgo de abandono o exclusión social.
7. Generar mayor legitimidad del sistema previsional.

Desde la perspectiva social, la reforma representa una medida de dignificación.

XI. CONCLUSIONES

1. El régimen actual de sobrevivientes resulta insuficiente frente a la realidad socioeconómica actual.
2. La reducción automática del ingreso familiar genera efectos regresivos y empobrecimiento.
3. La protección a hijos con discapacidad permanente es claramente insuficiente.
4. La propuesta se sustenta en principios constitucionales de dignidad, igualdad material y progresividad.
5. El impacto fiscal es focalizado y puede gestionarse progresivamente.
6. Se mantiene un límite máximo razonable del 150%.
7. La reforma es jurídicamente viable y socialmente necesaria.
8. Representa una medida de justicia social coherente con el Estado Constitucional de Derecho.