

Proyecto de Ley N° 3162/2022-CR



PROYECTO DE LEY QUE UNIFORMIZA
CRITERIOS PARA ACCEDER A LA
PENSIÓN DE VIUDEZ EN EL RÉGIMEN DE
PENSIONES DEL DECRETO LEY N° 19990.

El Congresista de la República **FLAVIO CRUZ MAMANI**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 53° DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DEL DECRETO LEY N° 19990

Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto eliminar la diferenciación de requisitos que se ha convertido en una discriminación por razón de sexo contraria al orden constitucional, y homogenizar las mismas para el acceso a la pensión de viudez en el marco del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19990.

Artículo 2. Modificación del artículo 53 del Decreto Ley N° 19990

Modifíquese el artículo 53° del Decreto Ley N° 19990, en los términos siguientes:

Artículo 53.- Tiene derecho a pensión la cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge o integrante de la unión de hecho de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio o unión de hecho se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que ambos cumplan cincuenta años de edad.

Se exceptúan de los requisitos relativos a la fecha de celebración del matrimonio los casos siguientes:
(...)

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL.

Única. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo se encargará de emitir en un plazo no mayor de sesenta (60), las normas reglamentarias que sean necesarias para la implementación de la presente ley.

Lima, setiembre del 2022.

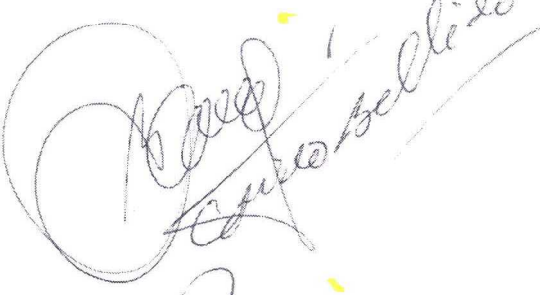

Kelly Portatatu


FLAVIO CRUZ MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

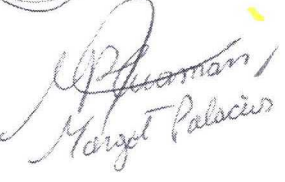

Voceros


M. P. G.


FERNANDO
FERIUTO


Carlos Bellido


Américo González


M. P. G.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **setiembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3162-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Descripción del problema

Existe un número significativo de varones cuyas parejas, al fallecer, han aportado a un determinado sistema de pensiones y obtenido derecho a pensión, empero en la mayoría de los casos la entidad administrativa competente niega al varón el derecho a la pensión de viudez por no cumplir ciertos requisitos que solo son exigibles por la sola condición de ser varón, entre tanto como es sabido la situación de la mujer es mucho más ventajoso que al varón, puesto que ella: **1)** puede obtener pensión de viudez siendo sana a cualquier edad; en cambio el varón si está sano sólo puede obtenerla a partir de los 60 años de edad; **2)** se le otorga, incluso, cuando ha contraído matrimonio o establecido unión de hecho con una persona de 60 años de edad, mientras que el varón solo puede hacerlo si la mujer tenía hasta 50 años de edad: hay una diferencia de 10 años a favor de la mujer; y **3)** puede obtener pensión de viudez aunque no haya dependido económicamente de su causante; por el contrario, el varón sano no puede obtener pensión de viudez si no ha dependido económicamente de su causante.

Propuesta legislativa

La propuesta legislativa busca modificar el artículo 53 del Decreto Ley 19990, para restablecer la igualdad entre varones y mujeres para el acceso a la pensión de viudez en igualdad de requisitos, es decir se busca que los varones accedan a la pensión de viudez de una asegurada que tenía derecho a percibir una pensión, cumpliendo los mismos requisitos exigibles para una mujer. El Estado, para cumplir con el deber de desarrollar progresivamente los derechos sociales, debe exigir la misma edad para que ambos sexos accedan a la pensión, esto es, de cincuenta años, sin que en ningún caso sea exigible la invalidez o dependencia, ya que lo esencial consiste en demostrar el mínimo de años de convivencia entre ambos sexos, y que el o la causante haya cumplido con los años de aportación establecidos para acceder a una pensión. En consecuencia, para poner fin a esta discriminación por razón de sexo, se establece que los requisitos para otorgar la pensión de viudedad de los varones deben ser los mismos, en cuanto a edad y a salud, que los establecidos para las mujeres.

En este contexto, en reciente fallo, el Tribunal Constitucional en el fundamento 29) de la Sentencia N° 238/2022 recaída en el Exp. N° 03853-2021-PA/TC ha expresado textualmente lo siguiente: ***"Habiéndose identificado y puesto de manifiesto una diferenciación legislativa, que constituye una discriminación por razón de sexo en perjuicio de los viudos, respecto a los requisitos y condiciones para obtener pensión de viudez, y que esta ha sido repetida en la modificatoria vigente del***

artículo 53 del Decreto Ley 19990, y que también existe en otros regímenes previsionales, el Tribunal Constitucional estima que corresponde que los Poderes Legislativo y Ejecutivo adopten las medidas necesarias para corregirla, en el plazo de un año, para restablecer la igualdad entre viudos y viudas en el acceso a la pensión de viudez (énfasis agregado). La sentencia precitada en la parte resolutive ha resuelto EXHORTAR a los Poderes Legislativo y Ejecutivo que adopten, en el marco de las disposiciones constitucionales, legales y presupuestarias y en el plazo de un año, las medidas adecuadas para corregir esta situación, para asegurar la igualdad entre viudos y viudas en el acceso a la pensión de viudez.

Fundamentos de la propuesta

La Constitución Política del Perú, en su artículo 1° establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". En este contexto normativo, la dignidad humana se concibe como elemento primordial de la existencia de todos los derechos fundamentales, así progresivamente a la luz de los fallos del TC se han ido dando los cambios de criterio que equiparan los requisitos tanto para varones y mujeres para el acceso a la pensión.

Por otro lado, el artículo 10° de la Constitución señala que "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida" reconociéndolo como un derecho universal, cuyo fin es la protección y continúa con la idea de la mejora de la calidad de vida, donde se puede entender esta como una vida digna.

Sobre el cambio de criterio del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de establecer los requisitos para la obtención de una pensión de viudez por parte del varón

Es preciso evocar que en las sentencias recaídas en los Expedientes 00313-2010-PA/TC, 02380-2010-PA/TC y 040452016-PA/TC, entre otras, el Tribunal Constitucional ha desestimado las demandas de amparo de los viudos que solicitaban la pensión del artículo 53 del Decreto Ley 19990, bajo el argumento de que no se había demostrado que el cónyuge supérstite hubiese tenido una relación de dependencia con relación a su causante.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional a partir de la emisión de la Sentencia N° 238/2022 ha decidido modificar el criterio adoptado en las sentencias citados precedentemente, ello por atentar contra el derecho a la igualdad en la ley, tal como se tiene argumentado en los fundamentos 15 al 21 de la referida sentencia.

Asimismo, en la sentencia emitida en los expedientes acumulados N° 00050-2004-AI/TC, 00051-2004-AI/TC, 00004-2005-PI/TC, 00007-2005-PI/TC, 00009-2005-

PI/TC, se declaró constitucional el artículo 32 del Decreto Ley 20530, por estimar que las condiciones exigidas al viudo eran razonables y que, por lo tanto, no eran discriminatorias. No obstante que no se trata de la misma norma legal, es necesario precisar que, con la Sentencia N° 238/2022, el Tribunal Constitucional también modifica dicho criterio.

En este orden de hechos, con la finalidad de ordenar las diferentes interpretaciones que existen a nivel de la justicia constitucional sobre los requisitos exigibles para que el varón obtenga una pensión de viudez, resulta necesario establecer criterios definitivos para resolver las solicitudes de otorgamientos de esas pensiones.

Por lo expuesto, para poner fin a esta discriminación por razón de sexo, es necesario establecer que los requisitos para otorgar la pensión de viudedad de los varones sean los mismos, en cuanto a edad y a salud, que los fijados para las mujeres.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 238/2022 hace de manifiesto que el requisito del artículo 53 del D.L. 19990, respecto a que el accionante no sea mayor de sesenta años de edad a la fecha del fallecimiento de la causante, ha sido repetido en el nuevo texto de dicho artículo, aprobado por el artículo 2 de la Ley 30907, publicada el 11 de enero de 2019, reiterando así la vulneración al derecho a la igualdad en la ley. Asimismo, en la sentencia emitida en el Expediente 06572-2006-PA/TC, publicada el 2 de julio de 2012 en el portal web institucional, el Tribunal interpretó el artículo 53 del Decreto Ley 19990, de modo tal que se considere al conviviente supérstite como beneficiario de la pensión de viudez, siempre que la unión de hecho se acredite por medio de documentación idónea para ello. En virtud de ello, aun cuando el nuevo texto del artículo 53 del Decreto Ley 19990, aprobado por la Ley 30907, incorpora como beneficiario de la pensión de viudez al integrante de la unión de hecho, mantuvo la discriminación detectada en la presente sentencia.

Cuadro comparativo de requisitos en otros regímenes pensionarios:

PENSION DE VIUDEZ						
SISTEMA CIVIL						
Régimen Pensionario	Decreto Ley 19990 (Artículo 53, 54 y 55)	Pensión de cesantía – Decreto Ley 20530 (Artículo 32, 33 y 54)	Renta Vitalicia e Indemnización (D.L. N° 18846)	Pensión de Rescate Complementaria – PRC (Régimen de Seguridad Social Pesquero – Ley N° 30003) (Artículo 4 y 8)	Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud Ley N° 26790	Ley de Jubilación Minera Ley N° 25009
Mujeres	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.
	2) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento del causante.		2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento del causante. Acreditación laboral del causante en modalidad de trabajo de mina.
Varones	1) Tener 60 años.	1) Tener 60 años.	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años.	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años.
	2) Invalidez o dependencia con la pensionista fallecida.	2) Discapacidad	2) Fallecimiento de la causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional	2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.	2) Invalidez o dependencia con la pensionista fallecida 3) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento del causante
	3) Con matrimonio celebrado 1 año antes de la fecha de fallecimiento del causante.	3) Carencia de rentas y no contar con seguro social.				4) Acreditación laboral del causante en modalidad de trabajo de mina

	SISTEMA MILITAR POLICIAL	
Régimen Pensionario	Decreto Ley 19846 (Artículo 23)	Decreto Legislativo 1133 (Art.28: Pensión de viudez, Art. 27: Acceso de sobrevivientes)
Mujeres	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.
	2) Los causantes debieron fallecer a causa de acto de servicio o situación de actividad.	2) Los causantes debieron fallecer a causa de acto de servicio o situación de actividad.
Varones	1) Tener 60 años.	1) Tener 60 años.
	2) Incapacidad para subsistir por sí mismo.	2) Los causantes debieron fallecer a causa de acto de servicio o situación de actividad.
	3) Carezca de bienes o ingresos superiores al monto de la pensión y no pertenezca al Régimen de Seguridad Social.	

En el régimen del Decreto Ley 20530, así como en el del militar policial, regulado por el Decreto Ley 19846, a los viudos se les exige, además del matrimonio, el carecer de rentas y de bienes o ingresos superiores al monto de la pensión, y no pertenecer al Régimen de Seguridad Social; requisitos que no se exigen a las viudas.

Estando identificado la diferenciación legislativa en la exigencia de requisitos para otorgar la pensión de viudez a varones y mujeres, ello constituye una discriminación por razón de sexo en perjuicio de los viudos, respecto a los requisitos y condiciones para obtener pensión de viudez, y que esta ha sido repetida en la modificatoria vigente del artículo 53 del Decreto Ley 19990, y que también existe en otros regímenes previsionales, en este orden de hechos, el Tribunal Constitucional estima que corresponde que los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben adoptar las medidas

necesarias para corregirla, en el plazo de un año, para restablecer la igualdad entre viudos y viudas en el acceso a la pensión de viudez.

Control constitucional del artículo 53 del Decreto Ley 19990.

El Decreto Ley N° 19990 tiene su génesis desde el 24 de abril de 1973, cuando en la sociedad peruana el acceso de la mujer a la vida pública daba sus primeros pasos, como prueba de ello la Población Económicamente Activa (PEA) masculina era, al inicio de la década de 1970 del siglo pasado, del 72.8 %, y la femenina apenas alcanzaba el 27.2 %¹⁰. Entre tanto, al analizar el crecimiento de la PEA entre 1970 y 1995, se aprecia que mientras que la mano de obra masculina creció en un 93 %, la femenina lo hizo en un 173 %.

El crecimiento sostenido de la participación de la mujer en la PEA se constata en la última "Encuesta Nacional de Hogares", según la cual, el porcentaje de mujeres que trabajan fuera del hogar se ha incrementado en 23,2 % en los últimos diez años. Al punto que, a la fecha, el Instituto Nacional de Estadística (INEI) ha comprobado que, en Lima, "el 54,3% (2 millones 888 mil 400) de la PEA Metropolitana lo conforman los hombres y el 45,7% (2 millones 431 mil 900) las mujeres".

Por tanto, la protección brindada a la mujer por el ordenamiento jurídico en 1973 correspondía a la realidad social de esa época, pero hoy en día esa diferenciación se ha convertido en discriminatoria en perjuicio del varón. No es razonable que, habiendo fallecido uno de los cónyuges o convivientes, tipificados en el artículo 53 del D.L. 19990, que hubiera aportado a un sistema de pensiones y accedido al derecho a percibir una pensión, se imponga al sobreviviente, en caso de ser varón, unos requisitos que no son exigibles a las mujeres.

El artículo 53 del Decreto Ley N° 19990 establece que la cónyuge o conviviente tiene derecho a la pensión de viudez si fallece el asegurado, pero para que el cónyuge o conviviente acceda, debe demostrar ser inválido o mayor de sesenta años y haber estado a cargo de la asegurada o pensionista fallecida. Asimismo, exige que el derecho a la pensión lo adquiera "siempre que el matrimonio o unión de hecho se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio o unión de hecho debidamente inscrito a edad mayor de las indicadas". En consecuencia, mientras que a la mujer fallecida en una relación more uxore se le exige haber iniciado esa relación al menos un año antes de cumplir cincuenta años, en el caso del varón, este tiene que acreditar que no había cumplido los sesenta años. De haber iniciado la relación a una edad mayor a la establecida, el vínculo debía tener al menos dos años.

Cuadro comparativo de exigencia de requisitos:

Artículo 53 del Decreto Ley N° 19990		
Criterios de diferenciación	Mujeres	Varones
Condicion de Salud	Sana	Invalido Si esta sano debe ser mayor de 60 años de edad
Decreto Ley 19990, Artículo 53	Decreto Ley 19990, articulo 53	Decreto Ley 19990, articulo 53
Criterios de diferenciación	Mujeres	Varones
Edad minima para obtener la pension de viudez	No hay edad minima	60 años, si no es inválido
Edad maxima del cónyuge a la fecha de celebracion del matrimonio o de la union de hecho	60 años	50 años
Dependencia económica del causante	NO	SI

De acuerdo al cuadro, el tratamiento legislativo que se concede a la mujer es mucho más ventajoso que al varón, puesto que ella: 1) puede obtener pensión de viudez siendo sana a cualquier edad; en cambio el varón si está sano sólo puede obtenerla a partir de los 60 años de edad; 2) se le otorga, incluso, cuando ha contraído matrimonio o establecido unión de hecho con una persona de 60 años de edad, mientras que el varón solo puede hacerlo si la mujer tenía hasta 50 años de edad: hay una diferencia de 10 años a favor de la mujer; y 3) puede obtener pensión de viudez aunque no haya dependido económicamente de su causante; por el contrario, el varón sano no puede obtener pensión de viudez si no ha dependido económicamente de su causante.

A criterio del Tribunal Constitucional, la regulación actual no supera el test de igualdad desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, porque la decisión legislativa presenta un grado de intensidad grave en el principio derecho de igualdad, ya que la diferenciación, que era válida hace cinco décadas, se ha convertido hoy en una discriminación por razón de sexo contraria al orden constitucional, que tiene como consecuencia hacer más gravoso al varón que a la mujer el acceso a una pensión de viudez. Se vulnera, así, el "derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida"

Además, el Tribunal Constitucional señala que la interpretación teleológica de los derechos constitucionales mencionados permite concluir que las exigencias establecidas en el artículo 53 del Decreto Ley 19990, para que los varones accedan a la pensión de viudez de una asegurada que tenía derecho a percibir una pensión, resultan inconstitucionales. Por tanto, para que el Estado cumpla con su obligación de establecer medidas que garanticen la mayor efectividad en el otorgamiento del derecho a la pensión de viudez, resulta indispensable homogenizar las exigencias para acceder a ella.

En consecuencia, los requisitos establecidos para acceder a la pensión de viudez deben ser iguales para los varones y las mujeres. El Estado, para cumplir con el deber de desarrollar progresivamente los derechos sociales, debe exigir la misma edad para que ambos sexos accedan a la pensión, esto es, de cincuenta años, sin que en ningún caso sea exigible la invalidez o dependencia, ya que lo esencial consiste en demostrar el mínimo de años de convivencia entre ambos sexos, y que el o la causante haya cumplido con los años de aportación establecidos para acceder a una pensión.

II. BASE LEGAL

La presente propuesta legislativa se sustenta en la normativa siguiente:

- a) Constitución Política del Estado.
- b) Decreto Ley 19990, Decreto Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de Seguridad Social.
- c) Ley N° 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de lo establecido en la presente ley no genera gasto adicional, pues no pretende elevar el monto de la pensión, sino sólo busca resolver un tema de justicia en materia de seguridad social, pues pretende establecer los mismos requisitos para el otorgamiento de la pensión de viudez tanto para varones y mujeres.

IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa, al modificar el artículo 53° del Decreto Ley N° 19990, referido al otorgamiento de la pensión de viudez, permite hacer justicia en el otorgamiento de la pensión de viudez tanto al varón y a la mujer bajo la exigencia de los mismos requisitos.

En tal sentido, la modificación propuesta es la siguiente:

Texto Actual	Texto Propuesto
Artículo 53.- Tiene derecho a pensión la cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge o integrante de la unión de hecho inválido o mayor de sesenta años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio o unión de hecho se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio o unión de hecho debidamente inscrito a edad mayor de las indicadas. Se exceptúan de los requisitos relativos a la fecha de celebración del matrimonio los casos siguientes: (...)	Artículo 53.- Tiene derecho a pensión la cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge o integrante de la unión de hecho de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio o unión de hecho se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que ambos cumplan cincuenta años de edad. Se exceptúan de los requisitos relativos a la fecha de celebración del matrimonio los casos siguientes: (...)

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se vincula con la undécima Política de Estado del Acuerdo Nacional, referido a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, asimismo tiene relación con la décimo tercera Política de Estado referido al Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.