Proyecto de Ley N° 4772/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 ABR. 2023
RECIBIDO
Hora 11:16 PM
Firma

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO

LEY QUE ESTABLECE LA IGUALDAD ENTRE VARONES Y MUJERES RESPECTO AL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEZ DE LA LEY 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE TRABAJADORES MINEROS

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto incorporar el artículo 5-A a la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad establecer la igualdad entre varones y mujeres respecto al acceso a la pensión de viudez de la Ley 25009, conforme la jurisprudencia constitucional.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 5-A a la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros
Se incorpora el artículo 5-A a la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, en los siguientes términos:

> **"Artículo 5-A. Tiene derecho a la pensión de sobrevivencia el cónyuge varón o mujer, o el integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, 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 cincuenta años de edad, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio o unión de hecho debidamente inscrito.**
>
> **Se exceptúan de los requisitos relativos a la fecha de celebración del matrimonio los casos siguientes:**
>
> **a) Que el fallecimiento del causante se haya producido por accidente;**
> **b) Que tengan o hayan tenido uno o más hijos comunes;**
> **c) Que sea integrante de una unión de hecho que cumpla los requisitos establecidos por el artículo 326 del Código Civil; y**
> **c) Que la cónyuge o integrante de la unión de hecho se encuentre en estado de gestación a la fecha de fallecimiento del asegurado."**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2023 10:49:47-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Actualmente, vivimos en un mundo cambiante; donde las sociedades evolucionan y dejan paradigmas de lado, que pueden resultar discriminatorios. Por ello, en mérito de la lucha histórica para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres, debemos realizar todas las modificaciones necesarias a nuestro ordenamiento jurídico para que las normas dejen de atentar contra esta igualdad.

Tal es el caso del acceso a la pensión de viudez de la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, debido a que su artículo 5 indica lo siguiente:

> "Las normas del Sistema Nacional de Pensiones contenidas en el Decreto Ley Nº 19990, sus ampliatorias, modificatorias y reglamentarias, serán aplicadas en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la presente Ley"[1].

En ese sentido, al no contemplar explícitamente la pensión de viudez en dicha norma, se aplica lo establecido en el Decreto Ley 19990, que establece requisitos diferentes, por razones de género, entre varones y mujeres vulnerables que se encuentran en situación de viudez.

Cabe destacar que, el derecho a la igualdad es un derecho humano que ha sido constitucionalizado en el ordenamiento jurídico peruano. Tal es así que, dicho derecho humano se encuentra contemplado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por el Estado peruano, que indica en su artículo 3 lo siguiente:

> "Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el

[1] Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, art. 5.

> ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre"[2].

También, en el derecho convencional interamericano, el Estado peruano ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, por lo que el texto de dicho tratado lo vincula y traza una obligación de carácter internacional. En ese sentido, indica en su artículo 1 que:

> "Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"[3].

Por consiguiente, en concordancia con la regulación internacional en materia de derechos humanos, la Constitución de 1993, ha constitucionalizado en su artículo 2 al derecho a la igualdad de la siguiente manera:

> "Toda persona tiene derecho: (...) A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole"[4].

Sobre el principio/derecho a la igualdad, Francisco Eguiguren, ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, afirma que:

> "(...) la regla fundamental e insoslayable del principio de igualdad ante la ley (en ésta y en su aplicación) y del derecho a no ser objeto de discriminación, no enerva la posibilidad de que se admitan tratos

[2] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (1981), art. 3.
[3] Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969), art. 1, inc. 1.
[4] Constitución Política del Perú. (1993), art. 2, inc. 2.

diferenciados o distinciones, siempre que obedezcan a motivos objetivamente sustentados y razonablemente justificados"[5].

Los seres humanos somos seres evolutivos; nuestro pensamiento y nuestras conductas van cambiando conforme avanza el paso del tiempo. Por ello, es que en el ámbito de la lucha de las mujeres por la igualdad, hemos ido conquistando paso a paso, nuestros derechos. Desde el poder estudiar, trabajar, votar en elecciones y participar en la vida política de la nación.

Bajo una concepción patriarcal, las mujeres han sido históricamente relegadas a ser madres, esposas o a atender las cuestiones domésticas. En mérito del avance de las sociedades, podemos afirmar que nos estamos acercando a una situación donde la igualdad entre varones y mujeres se está concretizando en una realidad.

Por ello, es que en muchos núcleos familiares, no es el varón quien provee o que dirige el hogar, sino es la mujer. Así, las mujeres también podemos representar el único sustento ecónomico de nuestros hogares y nuestros esposos pueden apoyar con labores de la casa.

Estos roles de género de antaño, severamente estereotipados han sido relegados por la historia, en otras palabras, son figuras sociales obsoletas. Lo que prima en la actualidad es el respeto entre varones y mujeres, así como un contexto de igualdad de oportunidades.

Ante un error histórico y de discriminación de género presente en el Decreto Ley 19990, que acoge la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, es deber del Congreso de la República corregir esta norma y subsanar el vicio de constitucionalidad advertido a continuación.

Al respecto, una tabla elaborada por el Tribunal Constitucional del Perú para la sentencia recaída en el expediente 03853-2021-PA/TC[6], evidencia una situación

[5] EGUIGUREN, F. (1997). *El principio de igualdad y derecho a la no discriminación.* En: *Ius et Veritas* (15), p. 72.
[6] Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia* 03853-2021-PA/TC, f. 27.

desigual sobre el acceso a la pensión de viudez, entre varones y mujeres, contemplada normativamente en el Perú:

	Decreto Ley19990 (Artículos 53, 54 y 55)	Pensión de cesantía -Decreto Ley20530 (Artículo 32, 33 y 54)	Renta Vitalicia e Indemnización (D.L. N° 18846)
Mujeres	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.	1) Tener 50 años.
	2) Con matrimonio celebrado 1 año antes del la fecha de fallecimiento del causante.		2) Fallecimiento del causante a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.
Hombres	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.
	3) Con matrimonio celebrado 1 año antes del la fecha de fallecimiento de la causante.	3) Carencia de rentas y no contar con seguro social.	

Inclusive, el alto colegiado que es el órgano constitucionalmente autónomo que controla la constitucionalidad, el Tribunal Constitucional del Perú, intérprete de cierre de la Constitución peruana ha manifestado que el acápite referente a la pensión de viudez, en el Decreto Ley 19990 es inconstitucional:

> "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"[7].

A su vez, al sustentarse la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, en el Decreto Ley 19990 para establecer la pensión de viudez de dicho régimen pensionario, y al haberse aplicado control difuso en dicha norma, por considerarse

[7] Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia* 03853-2021-PA/TC, f. 29.

inconstitucional lo referente a la pensión de viudez, corresponde modificar la norma para subsanar dicho vicio de inconstitucionalidad de manera célere y en salvaguarda de los derechos de las personas.

Entonces, esta iniciativa legislativa, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, enmienda un vicio de inconstitucionalidad en la Ley 25009 que fungía como obstáculo para el acceso a la pensión de viudez de muchos adultos mayores varones, a quienes se les concedía la pensión cuándo tenían 60 años, 10 años más de los que le solicitaban a las mujeres adultas mayores, y a parte se exigía que los varones sean inválidos o económicamente dependientes de la fallecida.

Es posible afirmar que dicho marco normativo se gesta en un contexto social y cultural de patriarcado, donde se considera a la mujer como un ser débil y vulnerable, que no se encuentra en condiciones de trabajar, por lo que la ley le otorga una pensión de viudez sin mayor obstáculo.

Mientras que, a los varones les establece requisitos adicionales que devienen en arbitrarios e irracionales, por lo que se vulnera flagrantemente el derecho a la igualdad y a la no discriminación que posee toda persona, sin distinción de su género u otro criterio.

Al respecto, César Landa, ex Presidente del Tribunal Constitucional y ex Canciller de la República ha afirmado que:

> "(...) la igualdad como principio sirve de base para la creación del derecho conforme a la igualdad constitucional, así como su interpretación y, desde luego, como sustento para colmar lagunas o reparar la discriminación normativa. Asimismo, dado su carácter de derecho fundamental, supone el derecho a no ser discriminado (prohibición de discriminación) que resulta, por ello, exigible tanto a los poderes públicos como a los particulares, dada la eficacia vertical directa y la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en nuestro país"[8].

[8] LANDA, C. (2021). El derecho fundamental a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú. *Estudios Constitucionales* (19), p. 74.

Además, el constitucionalista Luis Huerta afirma que:

> "El derecho a la igualdad implica que todas las personas deben ser tratadas en forma igual por parte del Estado. En consecuencia, todo trato diferente está prohibido. Este trato desigual de los iguales se conoce como discriminación"[9].

En conclusión, debido a que el Congreso de la República es la institución llamada a mantenerse a la vanguardia para que se legisle en beneficio de los ciudadanos, esta modificación a la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, a través de la incorporación el artículo 5-A, enmienda una situación injusta, arbitraria, irracional, desproporcionada e inconstitucional que ha perjudicado a miles y miles de pensionistas viudos desde la entrada en vigencia de esta norma.

Se busca equilibrar la balanza y buscar un trato igualitario para los viudos y viudas de los trabajadores mineros. Esto, en concordancia con los mandatos de igualdad y no discriminación, que vinculan al Estado peruano tanto a nivel constitucional como convencional. Por ende, rechazamos que se solicitan mayores requisitos a los pensionistas viudos por su sola condición de género. Es momento de alcanzar justicia para ellos.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de ley pretende incorporar el artículo 5-A a la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, para subsanar un vicio de inconstitucionalidad advertido por el Tribunal Constitucional del Perú.

Los adultos mayores merecen ser protegidos por el Estado, y el Perú ha ratificado diversos tratados internacionales de derechos humanos que lo vinculan a ello; por lo tanto, existe un deber de modernizar la legislación para dejar atrás dicha distinción discriminadora y arbitraria, entre varones y mujeres, respecto al acceso a la pensión de viudez.

[9] HUERTA, L. (2005). El derecho a la igualdad. *Pensamiento Constitucional* (11), p. 308.

Existe un impacto de esta norma discriminadora en diversos derechos como al acceso a la pensión, a la seguridad social, al bienestar y a la salud. Hay que modificar la norma para alcanzar justicia para los trabajadores mineros, así como sus viudos y viudas, dotándoles de un marco jurídico de igualdad y justicia.

En ese sentido, dicha modificación normativa se da de la siguiente manera:

NORMA VIGENTE	PROPUESTA
"Artículo 5. Las normas del Sistema Nacional de Pensiones contenidas en el Decreto Ley Nº 19990, sus ampliatorias, modificatorias y reglamentarias, serán aplicadas en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la presente Ley."	"Artículo 5. Las normas del Sistema Nacional de Pensiones contenidas en el Decreto Ley Nº 19990, sus ampliatorias, modificatorias y reglamentarias, serán aplicadas en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la presente Ley. **Artículo 5-A. Tiene derecho a la pensión de sobrevivencia el cónyuge varón o mujer, o el integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, 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 cincuenta años de edad, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio o unión de hecho debidamente inscrito.** **Se exceptúan de los requisitos relativos a la fecha de celebración del matrimonio los casos siguientes:** **a) Que el fallecimiento del causante se haya producido por accidente;** **b) Que tengan o hayan tenido uno o más hijos comunes;** **c) Que sea integrante de una unión de hecho que cumpla los requisitos establecidos por el artículo 326 del Código Civil; y** **c) Que la cónyuge o integrante de la unión de hecho se encuentre en estado de gestación a la fecha de fallecimiento del asegurado."**

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es enmendar una situación inconstitucional en la Ley 25009, Ley de jubilación de trabajadores mineros, que adopta las disposiciones sobre pensión de viudez contenidas en el Decreto Ley 19990.

Por ello, se acoge la exhortación del la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, que nos impulsa como parlamentarios a abogar por su modificación inmediata. Se busca beneficiar a la clase trabajadora del sector minero y a sus familias, permitiendo que la norma no genere obstáculos para su acceso a la pensión de viudez.

Se busca dejar sin efecto una situación discriminadora por razones de género que afecta la economía de los hogares de la clase trabajadora del sector minero; de los obreros, operarios de maquinaria y diverso personal del sector. Se debe detener la injusticia que perjudica a los adultos mayores pensionistas que son varones. Por lo tanto, se busca

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Con la adopción de criterio jurispridencial del Tribunal Constitucional peruano, garante de los derechos fundamentales en el perú e intérprete final de la Carta Magna peruana, se moderniza y armoniza la legislación peruana. Esto va en concordancia con la función legislativa de todo congresista, que se encuentra vinculado a atender las demandas ciudadanas e implementar mejoras en el marco jurídico.

Por ende, ante lo evidenciado por el Tribunal Constitucional respecto a la problemática del desigual acceso a la pensión de viudez, en el régimen de pensiones de los trabajadores mineros, de la Ley 25009, corresponde emprender una modificación a la norma para eliminar dichas barreras normativas que obstaculizan el acceso de los varones a una pensión de viudez.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 32 respecto a la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres.

Las brechas de desigualdades se acortan con la presente iniciativa legislativa, que busca justicia para los trabajadores mineros y se propone un acceso igualitario a la pensión de viudez, sin discriminación de género y en concordancia con la jurisprudencia del TC. Esto protege el derecho de acceso a la pensión de los ciudadanos y cambia una norma discriminadora y subjetiva, que ha devenido en inconstitucional.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

A través del presente proyecto de ley, se moderniza el ordenamiento jurídico peruano. Dicha modificación acoge lo resuelto por el Tribunal Constitucional la sentencia recaída en el expediente 03853-2021-PA/TC. En aquella sentencia, dicha Alta Corte solicitó al Poder Legislativo que se corrija esta situación flagrantemente inconstitucional para asegurar la igualdad entre viudos y viudas respecto al acceso a la pensión de viudez.

Entonces, anteponiendo el derecho fundamental a la pensión y la importancia de que ninguna norma sirva de obstáculo para el ejercicio de un derecho, así como tomando en consideración lo esbozado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se presenta esta iniciativa legislativa. Buscando justicia social y la construcción de un mejor futuro.

Política de Estado 11. Promoción de igualdad de oportunidades sin discriminación

A través del presente proyecto de ley, continuamos en la lucha por alcanzar la igualdad entre varones y mujeres. Ningún ordenamiento jurídico debe

amparar que tan solo por un criterio de género, se soliciten mayores requisitos se acceda a una pensión de viudez, pues genera una situación injusta, arbitraria, irracional, desproporcionada e inconstitucional.

En la búsqueda de igualdad de género, en este caso en concreto, entre los viudos y viudas de los trabajadores mineros, la presente norma pretende garantizar la igualdad ante la ley. Lejos de los estereotipos de género, las mujeres seguimos en nuestra lucha de igualdad de oportunidades. Ante una injusticia, no somos indiferentes, ni mucho menos débiles.

Un futuro mejor y más justo lo construimos todos los peruanos en conjunto. Ninguna norma es inmodificable, se debe evaluar todo el ordenamiento jurídico para asegurar que alguno de sus elementos no haya quedado desfazado por el tiempo y devenido e discriminatorio, como en el presente caso.