Proyecto de Ley N° 4846/2022-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
02 MAYO 2023
RECIBIDO
Hora 4:15pm
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 EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEZ ENTRE VARONES Y MUJERES RESPECTO A LOS PENSIONISTAS DEL RÉGIMEN PREVISIONAL, SOBRE ACCIDENTES DE TRABAJO DE LOS OBREROS, DEL DECRETO LEY 18846

Artículo único.- Se establece la igualdad en el acceso a la pensión de viudez entre varones y mujeres respecto a los pensionistas del régimen previsional del Decreto Ley 18846

"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
d) Que la cónyuge o integrante de la unión de hecho se encuentre en estado de gestación a la fecha de fallecimiento del asegurado."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Ámbito de aplicación
Esta norma es de aplicación inmediata y se aplica para el acceso a la pensión de viudez de varones y mujeres, respecto del régimen previsional del Decreto Ley 18846.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2023 15:56:03-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Actualmente, es común que en el discurso cotidiano se hable sobre derechos de las mujeres, igualdad entre varones y mujeres, paridad y alternancia en la política, así como igualdad de oportunidades.

No obstante, no siempre los integrantes de la sociedad creían en ello o contemplaban que aquello era posible, puesto que se tenía una concepción errónea de que los hombres eran superiores a las mujeres, y que cada uno tenía su respectivo rol asignado.

En otras palabras, se sustentaban en prejuicios y estereotipos de género para encasillar a las personas a ciertos roles en la sociedad. Esto, sin duda, era un obstáculo que impedía el libre desarrollo de los proyectos de vida de las personas. Por ejemplo, en antaño, en muchos hogares se prohibía que las mujeres recibamos educación universitaria.

Hoy en día, es de conocimiento y aceptación pública que toda persona tiene derecho a recibir una educación de calidad, sin importar su condición ética, de género, económica, política, etc.

Por consiguiente, debido al cambio de mentalidad de la sociedad peruana, que en su mayoría dejó de apostar por el patriarcalismo y promueve la igualdad entre hombres y mujeres, es que en la actualidad peruana las investigadoras Betzabé Marciani y Ángela Padilla afirman que:

> "(...) la igualdad entre hombres y mujeres, mediante la enseñanza crítica de los roles tradicionalmente construidos en la educación formal y la labor de inculcar el respeto por las diferentes formas de expresión de la sexualidad, es compatible con los preceptos de nuestra Constitución"[1].

[1] MARCIANI, B., & PADILLA, A. (2021). *Laicidad del Estado Peruano y Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos: Un Análisis Jurídico*. Lima: Católicas por el Derecho a Decidir, p. 122.

En ese sentido, la Constitución Política del Perú consagra el derecho fundamental a la igualdad en su artículo 2, inciso 2:

> "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"[2].

Convencionalmente, el derecho a la igualdad es un derecho humano que ha sido constitucionalizado en el ordenamiento jurídico peruano. Por ejemplo, se encuentra en la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala lo siguiente en su artículo:

> "Los Estados Parte 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].

Si bien aquel tratado es a nivel regional, mundialmente, el instrumento jurídico internacional que reconoce y consagra el derecho a la igualdad es 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 Parte 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 ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre"[4].

---

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

En el Perú, la búsqueda de la igualdad debe ser una causa social que consiga el apoyo tanto de políticos de izquierda como de derecha, de manera que nos encaminamos como país a la construcción de una sociedad donde impere la equidad y no la discriminación.

Sin embargo, en el espectro del ordenamiento jurídico peruano, se encuentran aún normas antiguas, que no han sido modificadas y cuya redacción aún evidencia una etapa previa a la actual, donde imperaban los estereotipos de género y la discriminación.

Considerando que su mera existencia atenta contra derechos como a la igualdad, el momento ha llegado para repensar su continuidad y plantear modificaciones. En el caso del Decreto Ley 18846, dicha norma ha sido derogada por la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud. Además, según el artículo 1 de la Ley 29477, Ley que inicia el Proceso de Consolidación del Espectro Normativo Peruano, aquella norma no forma parte del ordenamiento jurídico vigente.

A pesar de ello, este régimen previsional del Decreto Ley 18846 sigue generando un impacto actual en el país, en tanto y en cuanto sigan existiendo pensionistas de aquel régimen. Como se evidencia en un auto reciente del Tribunal Constitucional del 2022, aún hay pensionistas que se rigen bajo las normas del régimen previsional contemplado en el Decreto Ley 18846:

> "(...) la Resolución 1426-2019-ONP/DPR.GD/DL18846, de fecha 28 de octubre de 2019 (f. 115), emitida en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 26 de abril de 2017, que resuelve otorgarle al actor como renta vitalicia por enfermedad profesional bajo los alcances del Decreto Ley 18846"[5].

[5] Tribunal Constitucional. (2022). *Auto 00297-2022-PA/TC*, f. 14.

Asimismo, a través de la sentencia recaída en el expediente 03853-2021-PA/TC, el Tribunal Constitucional, órgano de control de la constitucionalidad en el Perú, elaboró una tabla[6], que evidencia una situación de desigualdad sistemática, respecto al acceso a la pensión de viudez, entre varones y mujeres, contemplada normativamente en el Perú:

	PENSION DE VIUDEZ							
	SISTEMA CIVIL						SISTEMA MILITAR-POLICIAL	
	Decreto Ley19990 (Artículos 53, 54 y 55)	Pensión de cesantía -Decreto Ley20530 (Artículo 32, 33 y 34)	Renta Vitalicia e Indemnización (D.L. N° 18846)	Pensión de Rescate Complementaria- PRC (Régimen de Seguridad Social Pesquero - Ley N° 30003) (Artículos 4 y 8)	Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud Ley N° 26790	Ley de Jubilación Minera Ley N° 25009	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.	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 del 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 del la fecha de fallecimiento del causante. 3) Acreditación laboral del causante en modalidad de trabajo de mina.	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.
	1)Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1)Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años	1) Tener 60 años
Hombres	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 del la fecha de fallecimiento de la causante.	2) Incapacidad para subsistir por sí mismo.	2) Los causantes debieron fallecer a causa de acto de servicio o situación de actividad.
	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.				4) Acreditación laboral del causante en modalidad de trabajo de mina.	3) Carezca de bienes o ingresos superiores al monto de la pensión y no pertenezca al Régimen de Seguridad Social.	

Por ende, los diversos regímenes previsionales (obreros, pescadores, trabajadores mineros, policías, militares) adolecen de vicios de inconstitucionalidad e inconvencionalidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú, intérprete final de la Carta Magna peruana ha manifestado que:

> "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

[6] Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia* 03853-2021-PA/TC, f. 27.

> 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"[7] (resaltado nuestro).

Como se desprende de aquella tabla, mientras a las mujeres se les requiere 50 años de edad para acceder a la pensión de viudez, bajo el régimen previsional del Decreto Ley 18846, a los varones se les exige 60 años de edad. Por ende, tal como advertido por el máximo intérprete de la Constitución peruana, esta es una situación arbitraria, injusta, desproporcionada y, flagrantemente, inconstitucional.

Cabe destacar que, además de inconstitucional, es inconvencional. En ese sentido, el derecho a la igualdad también ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el caso Yatama Vs. Nicaragua sostuvo que:

> "El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico"[8].

Es importante resaltar que la actual composición del Tribunal Constitucional, ha ratificado el análisis realizado por sus predecesores, quienes, en la parte resolutiva de la sentencia recaída en el expediente 00617-2017-PA/TC resolvieron lo siguiente:

---

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

[8] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Yatama Vs. Nicaragua (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, párr. 184.

"**DECLARAR** un estado de cosas inconstitucional en relación al tratamiento legislativo desigual en razón del sexo respecto a los requisitos para obtener pensión de viudez, correspondiendo que el Poder Legislativo adopte, en el marco de las disposiciones constitucionales y presupuestarias, las medidas adecuadas para corregir dicho estado en el plazo de un año"[9].

En consecuencia, conforme la jurisprudencia constitucional y atendiendo a la función legislativa que el Constituyente otorgó al Parlamento, es deber del Congreso de la República subsanar dicho vicio de inconstitucionalidad. Como la norma ha sido derogada, es jurídicamente imposible modificarla. No obstante, se propone la presente ley con artículo único, que regula el acceso a la pensión de viudez de los pensionistas que se encuentren bajo el régimen previsional del Decreto Ley 18846. Allí, se restablece la igualdad entre varones y mujeres.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de ley pretende regular el acceso a la pensión de viudez de los pensionistas que se encuentren bajo el régimen previsional del Decreto Ley 18846, bajo el criterio de la igualdad entre varones y mujeres. Esto, en concordancia con el vicio de inconstitucionalidad advertido por el Tribunal Constitucional del Perú.

En un Estado Constitucional de Derecho, es importante que los órganos constitucionalmente autónomos y los Poderes del Estado evidencien una cooperación, en el marco de sus competencias y en beneficio del país. En suma, ante la necesidad de la población, y atendiendo a que es imprescindible emprender reformas, es que se presenta esta iniciativa legislativa.

En ese sentido, la presente propuesta normativa se da de la siguiente manera:

NORMA VIGENTE	PROPUESTA

[9] Tribunal Constitucional. (2019). *Sentencia 00617-2017-PA/TC*, p. 12.

	<u>Artículo único.</u>- Se establece la igualdad en el acceso a la pensión de viudez entre varones y mujeres respecto a los pensionistas del régimen previsional del Decreto Ley 18846 "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 d) Que la cónyuge o integrante de la unión de hecho se encuentre en estado de gestación a la fecha de fallecimiento del asegurado." **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES** **PRIMERA. Ámbito de aplicación** Esta norma es de aplicación inmediata y se aplica para el acceso a la pensión de viudez de varones y mujeres, respecto del régimen previsional del Decreto Ley 18846.

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 el Decreto Ley 18846, a través de una norma que regule el acceso igualitario a una pensión de viudez a los pensionistas de dicho régimen previsional.

Inclusive, a través de la presente iniciativa legislativa, se busca poner fin a una situación discriminadora que afecta la economía de los hogares de los jubilados. Se debe detener esta injusticia que perjudica a los adultos mayores pensionistas que son varones. Los que apostamos por la justicia social, en todos los espacios,

entendemos que, en casos como el descrito, debe primar la igualdad entre mujeres y varones.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Con la adopción de criterio jurisprudencial 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 sistemática del desigual acceso a la pensión de viudez, en el régimen previsional del Decreto Ley 18846. Aunque la norma se encuentre derogada, existen pensionistas que aún pertenecen a dicho régimen, por ende, corresponde desde el Congreso aprobar una norma que les garantice igualdad en el acceso a su pensión de viudez, sea cual sea su régimen previsional.

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.

Con esta norma, se propone un acceso igualitario a la pensión de viudez, sin discriminación de género y en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano para los pensionistas que se encuentran comprendidos dentro del régimen previsional del Decreto Ley 18846.

De esta manera, se fortalece la legislación atendiendo al deber constitucional y la obligación internacional que posee el Estado peruano de adoptar las medidas

legislativas necesarias para posibilitar el ejercicio de derechos como al acceso a la pensión, y a la igualdad.

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.

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

A través del presente proyecto de ley, se busca materializar, en el ordenamiento jurídico peruano, la igualdad que existe entre varones y mujeres. Por ello, la ley no debe contradecirlo, sino más bien reafirmarlo, en concordancia con el marco constitucional y convencional, además de la jurisprudencia. En ese sentido, con acciones concretas como la aprobación de esta ley, se puede construir un mejor futuro; con un óptimo ejercicio de los derechos y en condiciones de igualdad.