



HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE 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

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

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

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la equivalencia de la unión de hecho con el matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia para el régimen de pensión militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 326 del código civil.

Artículo 2. Modificación del artículo 21 del Decreto Ley N° 19846, se unifica régimen de pensiones del Personal Militar y Policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado

Modifícase el literal c) del artículo 21 del Decreto Ley N° 19846, se unifica régimen de pensiones del Personal Militar y Policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado, con el siguiente texto:



"Artículo 21. La pensión de sobrevivencia 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 sobreviviente de la unión de hecho** concorra con hijos o padres del causante, ni menor del 50% cuando solo hubiera cónyuge **o integrante sobreviviente de la unión de hecho**, hijos o padres".

Artículo 3. Modificación del artículo 23 del Decreto Ley N° 19846, se unifica régimen de pensiones del Personal Militar y Policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado

Modificase el numeral 1 y 2 de los literales a) y b) del artículo 23 del Decreto Ley N° 19846, se unifica régimen de pensiones del Personal Militar y Policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado, con el siguiente texto:

"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 incisos a) y b) se distribuirá de la siguiente manera:
1. Si sólo hubiese cónyuge **o integrante sobreviviente de la unión de hecho** 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 sobreviviente y el otro 50% entre los hijos, en partes iguales, y
(...)
- 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 sobreviviente de la unión de hecho**, éste percibirá el 50% de la pensión que le hubiese correspondido o que percibió pensionista al momento de su fallecimiento. Y
 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 por cada hijo, sin exceder el 100% de la que le hubiese correspondido al titular.

Artículo 4. Incorporación del literal c) al artículo 23 del Decreto Ley N° 19846, se unifica régimen de pensiones del Personal Militar y Policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado

Incorpórase el numeral c) al artículo 23 del Decreto Ley N° 19846, se unifica régimen de pensiones del Personal Militar y Policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado, el cual queda redactado con el siguiente texto:

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

(...)

- c) **El derecho a percibir pensión de sobrevivencia por parte del cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho, conforme a lo dispuesto en la presente ley, se origina desde el día siguiente del fallecimiento del causante, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA: REGLAMENTACIÓN

El Poder Ejecutivo adecua las normas reglamentarias correspondiente en un plazo máximo de (60) días calendario, contados desde la publicación de la presente ley.

Lima, mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2025 13:18:45-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 18:07:28-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2025 18:24:35-0500

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 16:50:00-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 16:50:09-0500

Jr. Huallaga 358 – Cercado de Lima
Edif. Fernando Belaúnde Terry – Oficina 403
Teléfono Oficina: 01-311 7777 – Anexo 7230

www.congreso.gob.pe

E-mail: hportero@congreso.gob.pe

Página 3 de 11



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 12:48:47-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 14:08:21-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2025 11:33:50-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Antecedentes

La presente iniciativa legislativa encuentra fundamento en una evolución histórica normativa y jurisprudencial que evidencia un progresivo reconocimiento de los derechos de las uniones de hecho en el ordenamiento jurídico peruano, especialmente en el ámbito previsional. No obstante, esta evolución ha sido incompleta, generando una brecha normativa que la presente propuesta legislativa busca subsanar.

1. Regulación inicial del régimen previsional militar y policial – Decreto Ley N° 19846 (1972)

El Decreto Ley N° 19846, promulgado el 27 de diciembre de 1972, estableció un régimen previsional unificado para el personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales. Esta norma reguló las prestaciones de pensiones de retiro, invalidez y sobrevivencia, pero limitó la calidad de beneficiario de la pensión de viudez exclusivamente al cónyuge civil, sin contemplar a los integrantes de una unión de hecho, aun cuando esta estuviera legalmente reconocida. Esta restricción, vigente por más de cinco décadas, no se adecuó a los avances constitucionales ni al creciente reconocimiento legal y jurisprudencial de las uniones de hecho como formas legítimas de constitución de familia.

2. Reconocimiento legal de la unión de hecho – Código Civil de 1984

Con la promulgación del Código Civil de 1984, el artículo 326 reconoció la unión de hecho como figura jurídica válida, equiparable al matrimonio para fines patrimoniales, siempre que esta sea monogámica, estable y libre de impedimentos matrimoniales, y haya sido inscrita o declarada judicialmente. Pese a ello, en el ámbito previsional, el reconocimiento efectivo de derechos previsionales a convivientes se mantuvo supeditado a una interpretación restrictiva de las normas por parte de las entidades administradoras de pensiones.



3. Vacíos normativos y litigiosidad administrativa antes de 2019

Hasta antes de la promulgación de la Ley N° 30907, el 11 de enero de 2019, no existía en el Perú una norma legal expresa que reconociera el derecho de los integrantes de una unión de hecho a percibir pensiones de sobrevivencia. En consecuencia, aun cuando se reconocía la unión de hecho por sentencia o acta notarial, el conviviente sobreviviente debía iniciar un segundo proceso judicial para que el juez declare expresamente su derecho a percibir la pensión.

Esta situación generaba una carga procesal innecesaria, incertidumbre jurídica y vulneración de derechos fundamentales, especialmente en los regímenes donde la administración no aceptaba una declaración de unión de hecho como título suficiente para acceder a la pensión.

4. Promulgación de la Ley N° 30907: Primer reconocimiento normativo expreso

La Ley N° 30907, marcó un hito al establecer la equivalencia de la unión de hecho con el matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 326 del Código Civil. Esta ley modificó expresamente las normas previsionales de los siguientes regímenes:

- Decreto Ley N° 19990 (Sistema Nacional de Pensiones)
- Decreto Ley N° 20530 (Régimen de Pensiones de Cesantes del Estado)
- Decreto Legislativo N° 1133 (Régimen del personal militar y policial en actividad a partir del 2013)

No obstante, el Decreto Ley N° 19846 fue excluido de dicha reforma.

1.2 Realidad problemática

La presente iniciativa legislativa surge ante una grave omisión normativa que afecta los derechos previsionales de los integrantes sobrevivientes de uniones de hecho, específicamente en el régimen de pensiones del personal militar y policial regulado por el Decreto Ley N° 19846.

Aunque la Ley N° 30907, promulgada el 10 de enero de 2019, reconoció por primera vez en el ordenamiento jurídico peruano la equivalencia jurídica entre el matrimonio y la unión de hecho para efectos de acceder a la pensión de



sobrevivencia, dicha ley excluyó injustificadamente al régimen del Decreto Ley N° 19846. Esta norma, vigente desde 1973, continúa siendo aplicable a la mayoría del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

En la práctica, esta exclusión ha generado múltiples consecuencias:

1. **Discriminación normativa:** Las parejas de hecho legalmente reconocidas (ya sea por vía notarial o judicial) del personal militar y policial fallecido no acceden automáticamente a la pensión de sobrevivencia, salvo que el juez se pronuncie expresamente sobre ese derecho en una sentencia adicional, a pesar de que ya se haya reconocido la existencia de la unión de hecho. Esta exigencia no es requerida 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.
2. **Carga procesal excesiva:** En muchos casos, el conviviente sobreviviente se ve forzado a iniciar un segundo proceso judicial, luego del reconocimiento de la unión de hecho, para que se ordene de manera expresa el otorgamiento de la pensión. Este segundo proceso puede demorar años, lo que expone a los deudos a una situación de inseguridad económica e incertidumbre jurídica, vulnerando principios de economía y celeridad procesal.
3. **Desarmonía legislativa:** La exclusión del Decreto Ley N° 19846 respecto a la equivalencia jurídica de la unión de hecho en materia de pensiones de sobrevivencia rompe la coherencia del sistema previsional peruano. Mientras que los regímenes regulados por los Decretos Leyes N° 19990, N° 20530 y el Decreto Legislativo N° 1133 sí reconocen este derecho, los integrantes del régimen 19846 se ven relegados sin justificación constitucional válida.
4. **Afectación a miles de familias:** Considerando que el personal comprendido en el Decreto Ley N° 19846 representa una proporción significativa de los pensionistas del sector Defensa y del Interior, cientos de convivientes legalmente reconocidos han sido excluidos del sistema de protección previsional, generando una afectación directa a su subsistencia, estabilidad económica y dignidad.



1.3 Importancia de la propuesta normativa

La presente iniciativa legislativa reviste importancia sustantiva en el plano jurídico, social y constitucional, al plantear una reforma que subsana una omisión normativa que vulnera derechos fundamentales y contraviene los principios rectores del sistema previsional peruano.

1. Reivindicación del principio de igualdad ante la ley

La principal trascendencia de esta propuesta reside en la equiparación normativa entre el matrimonio y la unión de hecho en el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19846. Actualmente, existe una situación de desigualdad que carece de justificación objetiva y razonable, en abierta contradicción con el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú. Esta norma establece que todas las personas tienen derecho a la igualdad ante la ley, sin discriminación por motivos de origen, estado civil o cualquier otra condición.

Al incluir a los convivientes legalmente reconocidos dentro de los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, se armoniza el tratamiento legal entre las distintas formas de familia reconocidas por el ordenamiento jurídico, como lo establece el artículo 4 de la Constitución.

2. Fortalecimiento del sistema de protección previsional

Según la Organización Internacional del Trabajo, el sistema de seguridad social debe ser inclusivo y garantizar cobertura efectiva a todos los grupos familiares del trabajador, sin distinción de su situación conyugal. La presente propuesta refuerza el principio de universalidad y suficiencia de las prestaciones previsionales, al permitir que los integrantes sobrevivientes de una unión de hecho accedan al mismo nivel de protección económica que los cónyuges.

Esta ampliación del acceso no implica una carga económica desproporcionada para el Estado, dado que los beneficios se otorgan exclusivamente cuando la unión de hecho ha sido reconocida conforme al artículo 326 del Código Civil, lo que garantiza una base jurídica sólida y verificable.

3. Reducción de la litigiosidad y simplificación administrativa

Actualmente, la falta de reconocimiento automático de los convivientes sobrevivientes como beneficiarios previsionales genera una carga innecesaria



de litigios, prolonga los procesos judiciales y retrasa el acceso a prestaciones sociales básicas. Esta situación satura al Poder Judicial y a las entidades previsionales con procedimientos adicionales que podrían evitarse mediante una reforma normativa expresa.

La modificación propuesta permite una mejor administración de justicia y una mayor eficiencia en la gestión de pensiones, eliminando la necesidad de una sentencia declarativa adicional que ordene expresamente el pago de la pensión.

4. Protección de derechos adquiridos y de grupos vulnerables

Esta propuesta también resulta fundamental desde un enfoque de derechos humanos, al proteger a familias que han sido históricamente invisibilizadas o excluidas del sistema previsional, pese a haber compartido años de vida en común con un miembro de la Fuerza Armada o Policía Nacional.

Muchos de los convivientes sobrevivientes son mujeres adultas mayores, que en su mayoría dependían económicamente del causante, y que hoy se ven imposibilitadas de acceder a una pensión de viudez. La norma propuesta responde al deber del Estado de garantizar una vejez digna, conforme al artículo 11 de la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

5. Cohesión del ordenamiento jurídico previsional

Finalmente, esta propuesta contribuye a la coherencia y sistematicidad del sistema previsional nacional, al extender una protección ya reconocida por la Ley N° 30907 a un régimen que, por su carácter histórico y alcance poblacional, no debe permanecer al margen de las garantías fundamentales. Así, se consolida un marco jurídico más armónico, justo y moderno, conforme a los principios de unidad del derecho y seguridad jurídica.

Cabe precisar, que el Tribunal Constitucional del Perú ha establecido en reiterada jurisprudencia que la unión de hecho, reconocida conforme al artículo 326 del Código Civil, debe ser protegida en igualdad de condiciones que el matrimonio, especialmente cuando se trata del ejercicio de derechos patrimoniales y previsionales.

En la Sentencia del Expediente N° 0012-2008-PI/TC, el Tribunal señaló que: *"[...] si bien la Constitución reconoce expresamente el matrimonio como institución natural, también reconoce como forma de familia a la unión de hecho que cumpla con los requisitos legales, debiendo el Estado otorgar*



protección a esta modalidad de convivencia". Asimismo, en dicha sentencia precisó que "Resulta 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".

Este pronunciamiento respalda el espíritu de la presente iniciativa legislativa, al reconocer que la exclusión de las uniones de hecho del acceso a la pensión de sobrevivencia en un régimen previsional específico constituye una forma de discriminación indirecta, contraria al mandato constitucional de igualdad ante la ley y al principio de protección de la familia en todas sus formas.

II. EFECTOS DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tendrá efectos normativos significativos en el marco de la legislación previsional peruana, en particular sobre el régimen especial contenido en el Decreto Ley N° 19846, ya que modifica los artículos 21 y 23 de citada norma, incorporando de forma expresa a los integrantes sobrevivientes de una unión de hecho como titulares del derecho a la pensión de sobrevivencia, en condiciones de igualdad con los cónyuges. Este cambio supone una reforma sustancial del régimen pensionario militar y policial, cerrando una brecha normativa que ha sido subsanada en otros regímenes mediante la Ley N° 30907.

Cabe precisar, que la propuesta normativa no crea un nuevo supuesto legal autónomo, sino que integra a los convivientes reconocidos bajo los requisitos del artículo 326 del Código Civil como beneficiarios previsionales en igualdad con los cónyuges. Ello refuerza la función integradora del Código Civil y fortalece la unidad del sistema jurídico, sin generar conflictos normativos con otras disposiciones vigentes.

III. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La aplicación de la presente propuesta de ley no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, toda vez que el objetivo es 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.



Por el contrario, se trata de una medida de reordenamiento normativo que reconoce como beneficiario de una pensión existente al integrante sobreviviente de una unión de hecho legalmente acreditada, sustituye un procedimiento judicial adicional por una aplicación administrativa directa de la norma y no genera nuevos beneficiarios ni incremento del universo pensionable.

Por otro lado, se contribuirá en la reducción de la carga litigiosa en el Poder Judicial. Actualmente, los convivientes legalmente reconocidos deben iniciar un segundo proceso judicial para obtener una sentencia que ordene expresamente el otorgamiento de la pensión. La eliminación de esta exigencia permitirá ahorro de recursos públicos por disminución de litigios, mayor eficiencia en la administración previsional y reducción de gastos personales en defensa legal para los administrados.

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Política de Estado N° 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

El Estado asume el compromiso de 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,



HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

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.