



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de enero de 2023, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Rigoberto Gómez contra la resolución de foja 41, de fecha 25 de marzo de 2021, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Áncash, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 11 de diciembre de 2020, interpone demanda de amparo contra la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL HUARAZ, mediante la cual solicita que se declare inaplicable a su persona el artículo 32, literal c) del Decreto Ley 20530, modificado por la Ley 28449; y, en consecuencia, nula la Resolución Directoral 00201-2018 UGEL Hz, de fecha 12 de enero de 2018, y se le otorgue pensión de viudez del régimen del Decreto Ley 20530, en un monto equivalente al 100 % del total que percibía su difunta esposa Esther Nelly Cámara Silva de Gómez, con el abono de los devengados, los intereses legales, los costos y las costas procesales.

El Segundo Juzgado Civil de Huaraz, con fecha 30 de diciembre de 2020 (f. 26), declaró improcedente liminarmente la demanda en aplicación del artículo 5, incisos 4 y 10 del Código Procesal Constitucional, por considerar que ha sido planteada fuera del plazo establecido y por no haber agotado la vía previa dentro del tiempo que establece la Ley 27444.

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Áncash, con fecha 25 de marzo de 2021 (f. 41), confirma la apelada y declara improcedente la demanda, por estimar que, al no advertirse la vulneración de los derechos invocados, la demanda se encuentra incurso en los alcances del artículo 5, inciso 1 del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante pretende que se le otorgue pensión de viudez de acuerdo con los alcances del Decreto Ley 20530. Asimismo, solicita que se le abonen los devengados, los intereses legales, los costos y las costas procesales correspondientes.

Procedencia de la demanda

2. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, aun cuando, *prima facie*, las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes no forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, en la medida en que el acceso a las prestaciones pensionarias sí forma parte de aquel, son susceptibles de protección a través del amparo los supuestos en que se deniegue una pensión de sobrevivencia, a pesar de cumplirse los requisitos legales.
3. En consecuencia, corresponde analizar si el demandante cumple con los presupuestos legales que permitirán determinar si tiene derecho a la pensión que reclama, pues, de ser así, se estaría verificando arbitrariedad en el proceder de la entidad demandada.
4. Cabe precisar que, en vista de que la demanda fue rechazada *in limine* en sede judicial, mediante auto de fecha 25 de febrero de 2022, la Sala del Tribunal Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda; otorgó un plazo de 10 días hábiles a la emplazada para que, en ejercicio de su derecho de defensa, alegue lo que juzgue conveniente; y requirió a la demandada que remita copia fedateada del expediente administrativo que dio origen a la Resolución Directoral 00201-2018 UGEL Hz, de fecha 12 de enero de 2018.
5. No obstante, del cuadernillo del Tribunal Constitucional se observa que la demandada fue notificada con el referido auto con fecha 5 de julio de 2022, sin que hasta la fecha haya cumplido con contestar la demanda ni adjuntar el expediente administrativo solicitado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

Análisis de la controversia

6. De conformidad con el artículo 32, inciso c) del Decreto Ley 20530:

La pensión de (viudez u orfandad) se otorga de acuerdo con las normas siguientes: (...) c) **Se otorgará al varón sólo cuando se encuentre incapacitado para subsistir por sí mismo, carezca de renta afecta o ingresos superiores al monto de la pensión o no esté amparado por algún sistema de seguridad social.** (énfasis agregado)

7. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral 00201-2018 UGEL Hz, de fecha 12 de enero de 2018 (f. 6), la emplazada denegó la solicitud de pensión de viudez presentada por el actor por considerar que el demandante no cumple con los requisitos para acceder a una pensión de viudez conforme al Decreto Ley 20530 y la Ley 28449.
8. Como se advierte, la resolución denegatoria de la pensión es muy escueta en su fundamentación (solo se remite a otras normativas y menciona que existe conformidad con la opinión considerada en el Informe Técnico de la responsable de Planillas Cesantes de la UGEL-Hz), por lo que corresponde efectuar una interpretación sistemática del artículo 32, inciso c) del Decreto Ley 20530, a efectos de evitar que una interpretación literal y aislada del citado artículo vulnere el derecho a la igualdad en la ley.

El principio-derecho de igualdad

9. El artículo 2, inciso 2 de la Constitución consagra el derecho-principio de igualdad en los siguientes términos: “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”.
10. La igualdad consagrada constitucionalmente tiene la doble condición de principio y derecho fundamental. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material *objetivo* que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo en el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, es oponible *erga omnes*. Se trata del reconocimiento de un *derecho a no ser discriminado* por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes.

11. Como ha enfatizado este Tribunal en anteriores oportunidades [Expediente 03461-2010-PA/TC, fundamento 3. Cfr. Expedientes 02974-2010-PA/TC, fundamento 8, y 02835-2010-PA/TC, fundamento 41], “la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado social y democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscriben todo tipo de diferencia de trato. La igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables”.
12. En cuanto constituye un derecho fundamental, el mandato correlativo derivado de aquel, respecto a los sujetos destinatarios de este derecho (Estado y particulares), será la *prohibición de discriminación*. Se trata, entonces, de la configuración de una prohibición de *intervención* en el mandato de igualdad.
13. Es importante precisar que el derecho a la igualdad ante la ley debe ser interpretado, entre otras disposiciones, conforme al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia”; y al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prescribe que “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Asimismo, dicho tratado en su artículo 1.1 establece 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 motivos de raza, color, sexo, idioma, religión,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

14. En tanto que principio fundamental, la igualdad, entendida como regla de obligatorio cumplimiento para el legislador, entre otros, se encuentra reconocida en los artículos 103 y 2.2. de la Constitución. El primero establece que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas (...)”, y el segundo que “toda persona tiene derecho: 2. A la igualdad ante la ley (...).

La igualdad “ante la ley” y sus dos manifestaciones: igualdad “en la ley” e igualdad “en la aplicación de la ley”

15. El principio-derecho de igualdad, a su vez, distingue dos manifestaciones relevantes: la igualdad *en la ley* y la igualdad *en la aplicación de la ley*. La primera constituye un límite para el legislador, toda vez que la actividad de legislar deberá efectuarse con respeto a la igualdad, sin establecer diferenciaciones basadas en criterios irrazonables y desproporcionados. La segunda manifestación, que no será examinada en la presente causa, se configura como límite al actuar de los órganos públicos, tales como los jurisdiccionales y administrativos.
16. De aquí que el tratamiento de la igualdad no se verifique solamente “ante la ley” sino “en la ley”. Es decir, no basta con que la ley sea aplicada con carácter de universalidad e igualmente respecto de todos aquellos que se encuentren en situaciones iguales, sino que la ley misma venga ya a establecer un tratamiento igual para todos los individuos, o los grupos, que se encuentren en identidad de situaciones.
17. En lo que respecta a la “igualdad ante la ley” se ha sostenido que “una disposición es contraria al artículo 2.2. de la Constitución cuando carece de base objetiva o sólida, sin sentido ni fin, o establece distinciones sin justificación razonable en los hechos”. Apunta a que la norma debe ser aplicable de la misma manera a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de hecho de la norma.
18. La jurisprudencia constitucional ha precisado, con relación al acceso a la pensión, que “el desarrollo progresivo de los derechos sociales “(...) se debe medir (...) en función de la creciente cobertura de (tales) derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

(...) en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente” [“Caso cinco pensionistas”, fundamento 147, citado en la sentencia recaída en los expedientes 00001-2004-AI/TC y 00002-2004-AI/TC (Acumulados), fundamento 57].

Control constitucional del artículo 32, inciso c) del Decreto Ley 20530

19. Sobre la base de lo expuesto, al examinar el artículo 32 del Decreto Ley 20530 se advierte meridianamente que el supuesto de hecho es bastante claro: se trata del fallecimiento de un trabajador o trabajadora afiliado al régimen de la seguridad social que ha efectuado las correspondientes aportaciones, y del derecho de su cónyuge o conviviente a obtener pensión de viudez. No obstante, el legislador ha establecido un tratamiento legislativo significativamente dispar entre el derecho a la pensión de viudez de las viudas y de los viudos, respecto de lo cual es necesario verificar si responde o no a motivaciones objetivas y razonables.
20. Como se aprecia, el tratamiento legislativo que se dispensa a la mujer es mucho más ventajoso que el del varón, puesto que ella: 1) puede obtener pensión de viudez siendo sana a cualquier edad; en cambio el varón debe estar incapacitado para subsistir por sí mismo (ergo, podría entenderse que se excluiría a aquellos viudos con discapacidad cuya situación no sea óbice para generar su propia subsistencia); 2) puede obtener pensión de viudez aun cuando cuente con otra pensión o ingresos, mientras que al varón se le exige carecer de rentas o ingresos superiores al monto de la pensión; y 3) puede obtener pensión de viudez aun cuando esté amparada por algún sistema de seguridad social; en cambio al varón se le exige que no debe contar con tal seguro social para acceder a la pensión de viudez.
21. Así, aun cuando los viudos estén en idéntica situación fáctica al de las viudas (fallecimiento de su cónyuge o conviviente), el derecho a la pensión de viudez a favor de estos les será reconocido o denegado en función al cumplimiento de estas tres (3) condiciones, mientras que a las segundas no se les impone esta exigencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

22. Es evidente entonces que el único elemento diferenciador de cada una de las situaciones jurídicas mencionadas es el sexo de la persona, viuda/conviviente o viudo/conviviente, distinción que, evidentemente, no resulta justificada. Siendo así, esta regulación 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”, establecido en el artículo 10 de la Constitución.
23. En cuanto al contexto social y económico existente en el Perú cuando se aprobó el Decreto Ley 20530 (el cual data del 27 de febrero de 1974), es importante mencionar que en dicha época en la sociedad peruana el acceso de la mujer a la vida pública daba sus primeros pasos. Muestra de ello es que 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 %¹. En cambio, 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 %². Asimismo, 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 años³. 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”⁴.

¹ Cfr. <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0176/C1-1.htm>

² Cfr. *Ibidem*.

³ Cfr. <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-7-millones-de-mujeres-conforman-la-fuerza-laboral-del-peru-8943/>

⁴ <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-ocupada-de-lima-metropolitana-alcanzo-los-4-millones-876-mil-personas-en-el-trimestre-diciembre-2021-enero-febrero-2022-13491/>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

24. Por tanto, la protección brindada a la mujer por el ordenamiento jurídico en 1974 correspondía a la realidad social de aquel entonces, pero hoy en día esa diferenciación se ha convertido en discriminatoria en perjuicio del varón; por lo que no es objetivo ni razonable que, habiendo fallecido uno de los cónyuges o convivientes 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.
25. En tal sentido, cuando el artículo 32, inciso c) del Decreto Ley 20530 establece que únicamente le corresponderá pensión de viudez al cónyuge varón que se encuentre incapacitado para subsistir por sí mismo, carezca de renta afecta o ingresos superiores al monto de la pensión o no esté amparado por algún sistema de seguridad social, regula un trato diferenciado para el acceso a la pensión de viudez que vulnera manifiestamente el principio de igualdad, es discriminatorio y conlleva su inconstitucionalidad, pues no existe ninguna justificación válida para esta distinción a favor de la mujer y su finalidad, así como tampoco resulta razonable, por lo que corresponde declarar inaplicable el artículo mencionado al caso del actor y la nulidad de la Resolución Directoral 00201-2018 UGEL Hz, de fecha 12 de enero de 2018.
26. Adicionalmente cabe hacer referencia a una reciente sentencia emitida por este Tribunal Constitucional [Exp. N.º 03853-2021-PA/TC] relacionada con la presente temática y que resulta de aplicación al presente caso, pues si bien ahí se analizó lo concerniente a la pensión de viudez regulada en el Decreto Ley 19990, dicha situación es muy similar a la del Decreto Ley 20530, siendo incluso que en dicha sentencia este Colegiado hace alusión a esta normativa afirmando que también recoge una diferenciación legislativa que constituye una discriminación por razón de sexo en perjuicio de los viudos y en atención a ello establece criterios definitivos para resolver las solicitudes de otorgamientos de esas pensiones. Así, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional sostuvo que:

20. [...], 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, [...], 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

cumplido con los años de aportación establecidos para acceder a una pensión.

[...]

23. 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 presente sentencia, el Tribunal Constitucional también modifica dicho criterio.

24. Consecuentemente, con la finalidad de ordenar las diferentes interpretaciones que existen en 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.

25. 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 serán los mismos, en cuanto a edad y a salud, que los establecidos para las mujeres.

27. Es oportuno anotar que este vicio existe no sólo en el régimen previsional del Decreto Ley 19990, sino también en otros regímenes previsionales, [...].

28. Se advierte, por tanto, que en los regímenes 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. [subrayado agregado]

27. En virtud de lo precitado, este Tribunal Constitucional recuerda lo señalado en dicha sentencia sobre la necesidad que, desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se adopten las medidas apropiadas para corregir esta situación de discriminación por razón de sexo en perjuicio de los viudos y se garantice la igualdad en el acceso a la pensión de viudez. En ese sentido, se afirmó:

29. **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 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.**

[...]

HA RESUELTO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

[...]

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. [resaltado agregado]

28. Por lo antes expuesto, y en cuanto al presente caso, corresponde amparar la demanda en atención a los fundamentos precedentes y disponer que la demandada expida una nueva resolución administrativa otorgando pensión de viudez al actor, con el pago de las pensiones devengadas y de los intereses legales conforme a lo dispuesto en el fundamento 20 de la sentencia recaída en el Expediente 02214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial, y al artículo 1246 del Código Civil; y los costos procesales conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
29. Respecto a la pretensión del actor referida a que se le otorgue la pensión de viudez en un monto equivalente al 100 % del monto total que percibía su causante, debe precisarse que según la modificación establecida por la Ley 28449 al artículo 32 del Decreto Ley 20530, la pensión ascenderá al 100 % de la pensión que percibía el causante solo cuando no sea mayor a una remuneración mínima vital, en caso contrario, la pensión ascenderá al 50 % de la pensión que percibió el causante. En tal sentido, dado que en el presente caso la causante falleció el 14 de setiembre de 2017, resulta de aplicación la modificación mencionada al momento de establecer la pensión que le corresponderá al actor.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley y a la pensión del actor y, en consecuencia, **NULA** la Resolución Directoral 00201-2018 UGEL Hz, de fecha 12 de enero de 2018.
2. Declarar **INAPLICABLE** por inconstitucional el artículo 32, inciso c) del Decreto Ley 20530; y **ORDENAR** a la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL HUARAZ que expida nueva resolución que le otorgue al demandante la pensión de viudez del régimen del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 18/2023

EXP. N.º 01895-2021-PA/TC
ÁNCASH
JUAN RIGOBERTO GÓMEZ

Decreto Ley 20530, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos del proceso a que hubiere lugar.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH