



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES MINEROS, METALÚRGICOS Y SIDERÚRGICOS

El Congresista de la República que suscribe, **JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA** integrante del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, en ejercicio del derecho conferido por 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, propone el siguiente Proyecto de Ley.

FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 25009, LEY DE JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES MINEROS, METALÚRGICOS Y SIDERÚRGICOS

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N.º 25009, Ley de Jubilación de los Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos, a fin de incorporar de manera expresa a los trabajadores de la industria siderúrgica que realizan labores en condiciones de riesgo, toxicidad, peligrosidad o insalubridad, garantizando su acceso al régimen especial de jubilación.

Artículo 2. – Modificación del artículo 1 de la Ley N.º 25009

Modifíquese el artículo 1 de la Ley N.º 25009, en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Ámbito de aplicación
La presente ley es de aplicación a los trabajadores que realizan labores en la actividad minera, metalúrgica y siderúrgica, comprendiendo a aquellos que desarrollan actividades directamente productivas, así como los que desempeñan labores auxiliares, complementarias, de mantenimiento, transporte, procesamiento y servicios conexos, siempre que dichas labores se realicen en condiciones de riesgo, toxicidad, peligrosidad o insalubridad debidamente acreditadas.”



Artículo 3. – Incorporación del artículo 3-A

Incorpórese el artículo 3-A a la Ley N.º 25009, Ley de Jubilación de los Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos, en los siguientes términos:

“Artículo 3-A.- Inclusión de trabajadores siderúrgicos
Se reconoce expresamente como beneficiarios del régimen especial de jubilación a los trabajadores de la industria siderúrgica que desarrollen sus labores en plantas de procesamiento, fundición, laminación, acerías u otras instalaciones industriales donde se generen condiciones de riesgo, conforme a los estándares de seguridad y salud en el trabajo.

La acreditación de dichas condiciones se realiza mediante:

- a) Evaluaciones de riesgo ocupacional.*
- b) Historial laboral del trabajador.*
- c) Cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), cuando corresponda.”*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. – Disposiciones reglamentarias

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de 90 días calendario, estableciendo los criterios técnicos para la identificación de las labores de riesgo en la industria siderúrgica.

Lima, mayo de 2026.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La Ley N.º 25009 reconoce un régimen especial de jubilación para los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, debido a la naturaleza riesgosa, insalubre y altamente desgastante de sus labores. Este régimen permite el acceso a pensión de jubilación bajo condiciones diferenciadas según la modalidad de trabajo: mina subterránea, tajo abierto o centros de producción minera, metalúrgica y siderúrgica.

En mi visita a la región de Chimbote, sostuve una importante reunión de trabajo con los representantes del sindicato de trabajadores de SIDERPERU, donde se recogieron de primera mano sus principales demandas laborales y previsionales. Durante el encuentro, los dirigentes sindicales expusieron la necesidad urgente de garantizar la aplicación efectiva del régimen especial de jubilación establecido en la Ley N.º 25009, el cual reconoce las condiciones de riesgo y desgaste propias de las labores mineras, metalúrgicas y siderúrgicas. Asimismo, se abordaron preocupaciones vinculadas a la estabilidad laboral, el reconocimiento de derechos adquiridos y la mejora de las condiciones de trabajo.





Actualmente, el régimen contempla requisitos especiales de edad y aportes. Por ejemplo, el Estado reconoce que el personal de centros de producción minera, metalúrgica y siderúrgica puede acceder a pensión entre los 50 y 55 años, con un mínimo de años de aportación y exposición a riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad.

Sin embargo, con el paso de los años, se han presentado dificultades en la aplicación efectiva de la Ley N.º 25009, especialmente para trabajadores que, pese a haber laborado en actividades directamente vinculadas a procesos mineros, metalúrgicos o siderúrgicos, enfrentan obstáculos para acreditar su derecho pensionario. Esta situación afecta principalmente a trabajadores operativos, técnicos, obreros, personal de mantenimiento, producción, planta, fundición, acerías, laminación, chancado, concentración, transporte interno, servicios industriales y otras áreas expuestas a condiciones de riesgo.

Existe un problema recurrente en la aplicación del régimen especial de jubilación para trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, debido a una interpretación restrictiva por parte de la Oficina de Normalización Previsional. Esta entidad viene excluyendo indebidamente a trabajadores que, pese a desempeñarse dentro de complejos industriales y estar expuestos a riesgos reales —incluso acreditados mediante el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo—, realizan labores complementarias como mantenimiento, servicios o almacén.

Esta interpretación se basa en una visión limitada del “proceso principal”, ignorando que dichas funciones forman parte esencial de la actividad productiva y comparten las mismas condiciones de riesgo. Como resultado, muchos trabajadores que cumplen con los requisitos legales no acceden a su pensión ni al fondo complementario, viéndose obligados a recurrir a procesos judiciales, lo que vulnera su derecho a la seguridad social y a una pensión digna.

Asimismo, la jurisprudencia ha reconocido que la Ley N.º 25009 comprende distintas modalidades de pensión minera: trabajadores de mina subterránea,



trabajadores de mina a tajo abierto y trabajadores de centros de producción minera, quienes deben acreditar edad, aportes y exposición a riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad.

II. OBJETO Y FINALIDAD

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley N.º 25009, a fin de fortalecer, precisar y garantizar el acceso efectivo a la jubilación de los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, incorporando criterios más claros para el reconocimiento de las labores comprendidas dentro del régimen especial.

La iniciativa busca evitar interpretaciones restrictivas que excluyan injustamente a trabajadores que forman parte directa o complementaria del proceso productivo y que han estado expuestos a condiciones de toxicidad, peligrosidad e insalubridad.

La finalidad de la presente ley es proteger la salud, la vida y la dignidad de los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, garantizando que puedan acceder a una jubilación justa luego de haber desarrollado labores de alto desgaste físico y riesgo ocupacional.

La presente iniciativa legislativa se justifica ante la continua aplicación de criterios administrativos restrictivos que, en la práctica, vienen desvirtuando el régimen especial de jubilación previsto para los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos. Esta situación afecta directamente el derecho fundamental a la seguridad social de miles de trabajadores que han desempeñado sus funciones en entornos altamente riesgosos, con exposición permanente a agentes que comprometen su salud y su integridad física.

En ese sentido, lejos de garantizar la protección que inspira dicho régimen, estas interpretaciones limitativas terminan excluyendo injustamente a quienes, por la naturaleza real de sus labores, deberían estar plenamente comprendidos en sus beneficios.



La necesidad de una intervención legislativa radica principalmente en la falta de una delimitación normativa clara y precisa en los reglamentos que desarrollan la Ley N.º 25009. Esta ambigüedad ha permitido que la interpretación de las normas quede sujeta a enfoques excesivamente formales o discrecionales, priorizando aspectos como la denominación del cargo o la ubicación administrativa del trabajador, en lugar de evaluar el elemento esencial que sustenta el régimen: la exposición efectiva al riesgo. De esta manera, se ha generado una brecha entre la realidad laboral de los trabajadores y los criterios aplicados por la administración, vulnerando el principio de razonabilidad y el carácter tuitivo del derecho previsional.

En relación con su viabilidad jurídica, la propuesta resulta plenamente compatible con el marco normativo vigente, ya que no introduce modificaciones sustanciales a los requisitos estructurales del régimen especial ni altera el contenido esencial de la Ley N.º 25009. Por el contrario, su finalidad es incorporar precisiones en el ámbito reglamentario que permitan una interpretación uniforme, objetiva y alineada con el propósito protector de la norma.

Asimismo, se establece como criterio técnico la acreditación de la exposición al riesgo, respaldada por instrumentos como el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), lo cual garantiza un mecanismo verificable y transparente que facilita su adecuada implementación, evitando distorsiones administrativas y asegurando que el beneficio llegue efectivamente a quienes corresponde.

Asimismo, la propuesta busca brindar seguridad jurídica, reducir controversias administrativas y judiciales, y establecer reglas más claras para la Oficina de Normalización Previsional, empleadores y trabajadores beneficiarios.

III. MARCO JURÍDICO

La presente iniciativa legislativa se sustenta en los siguientes principios y normas:



1. Derecho a la seguridad social.

La Constitución Política del Perú reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, garantizando protección frente a contingencias como la vejez, invalidez y riesgos derivados del trabajo.

2. Principio de dignidad humana.

El Estado debe garantizar que los trabajadores que han desempeñado labores de alto riesgo puedan acceder a una jubilación digna y oportuna.

3. Principio protector del derecho laboral.

En caso de duda sobre el alcance de una norma laboral o previsional, debe preferirse la interpretación más favorable al trabajador.

4. Protección de la salud y vida del trabajador.

Las actividades mineras, metalúrgicas y siderúrgicas implican riesgos superiores al promedio, por lo que requieren un tratamiento previsional diferenciado.

5. Ley N.º 25009.

La norma reconoce un régimen especial de jubilación para trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, justamente por la exposición a riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El trabajo minero, metalúrgico y siderúrgico tiene una naturaleza distinta a otras actividades económicas. No se trata únicamente de una labor productiva, sino de una actividad que compromete la salud del trabajador por la exposición permanente a condiciones adversas.

En el caso de los trabajadores siderúrgicos, por ejemplo, las labores en plantas industriales, hornos, fundiciones, laminadoras, acerías, mantenimiento industrial, control de procesos, producción y transporte interno implican exposición a altas temperaturas, gases, metales pesados, ruido, polvo, vibraciones y riesgos permanentes de accidentes laborales.

Por ello, resulta razonable que el Estado actualice y precise el alcance de la Ley N.º 25009, reconociendo que no solo deben ser beneficiarios quienes realizan



labores estrictamente extractivas, sino también quienes participan de manera directa en el proceso productivo minero, metalúrgico y siderúrgico, siempre que acrediten exposición a riesgos propios de la actividad.

La presente propuesta responde a un criterio de justicia social. No es justo que trabajadores que entregaron su vida laboral en actividades de alto riesgo terminen enfrentando barreras burocráticas para acceder a una pensión que la ley ya les reconoce.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa no debe entenderse como un gasto injustificado, sino como una medida de justicia previsional y reconocimiento al trabajo de alto riesgo.

Aspecto	Impacto
Trabajadores beneficiarios	Acceso más justo, oportuno y efectivo a la pensión de jubilación especial, reduciendo barreras administrativas y reconociendo la exposición real a riesgos laborales.
Estado	Mejora en la claridad normativa, disminución de controversias administrativas y reducción de litigios judiciales en materia previsional.
Sistema pensionario (ONP)	Aplicación más uniforme y coherente del régimen especial, evitando interpretaciones restrictivas y discrecionales.
Empresas del sector	Mayor seguridad jurídica respecto a la acreditación de



	labores y condiciones de trabajo, así como previsibilidad en sus obligaciones.
Sistema judicial	Reducción de la carga procesal derivada de demandas por denegatoria de pensiones mineras, metalúrgicas y siderúrgicas.
Economía nacional	Fortalecimiento del reconocimiento a sectores estratégicos (minería, metalurgia y siderurgia), que sostienen el crecimiento económico del país.
Impacto social	Mejora en la calidad de vida de los trabajadores jubilados y sus familias, garantizando una protección efectiva frente a la vejez tras años de labor en condiciones de alto riesgo.
Costo fiscal	Impacto controlado y progresivo, considerando que el régimen ya existe y cuenta con financiamiento complementario del sector, por lo que no genera una carga nueva estructural significativa.

Revisando el proyecto de ley desde una perspectiva económica y financiera, el régimen especial de jubilación aplicable a los trabajadores del sector minero, metalúrgico y siderúrgico cuenta con una estructura de financiamiento propia, sustentada principalmente en los aportes efectuados tanto por los trabajadores como por sus empleadores, conforme a las reglas del sistema previsional vigente.



A ello se suma la existencia del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, el cual posee naturaleza intangible y se encuentra exclusivamente destinado a fines previsionales, garantizando así la sostenibilidad del régimen. En ese contexto, la implementación de la presente propuesta normativa no genera una presión adicional sobre las finanzas públicas, ni compromete recursos del Tesoro Público, en la medida que no crea nuevas obligaciones fiscales ni modifica las fuentes de financiamiento existentes.

En lo que respecta a los costos administrativos, la iniciativa legislativa no implica la creación de nuevas entidades, órganos especializados, ni procedimientos adicionales dentro de la administración pública. Por el contrario, su finalidad es optimizar el funcionamiento del sistema previsional mediante la incorporación de criterios interpretativos más claros, objetivos y uniformes, que orienten adecuadamente la actuación de la administración previsional. Esta precisión normativa permitirá reducir los márgenes de discrecionalidad en la evaluación de solicitudes de pensión, mejorar la eficiencia en la toma de decisiones administrativas y disminuir significativamente la carga operativa asociada a la tramitación de recursos impugnatorios, así como a la defensa del Estado en procesos judiciales vinculados a la materia.

Desde el enfoque de los beneficios, la propuesta genera un impacto positivo sustancial en la tutela efectiva del derecho fundamental a la seguridad social de los trabajadores comprendidos en este régimen especial, particularmente de aquellos que han estado expuestos de manera permanente a condiciones de alto riesgo para su salud y su vida. En ese sentido, la norma contribuye a garantizar un acceso real, oportuno y sin barreras injustificadas al derecho a la pensión de jubilación, evitando que factores formales o interpretaciones restrictivas limiten el reconocimiento de derechos ya contemplados en la legislación vigente. Asimismo, se promueve la reducción de la litigiosidad previsional, al evitar que los trabajadores deban recurrir a largos y costosos procesos administrativos y judiciales para obtener el reconocimiento de su derecho pensionario.

De igual manera, la precisión y clarificación del marco normativo fortalece la seguridad jurídica y la predictibilidad del sistema previsional, generando



beneficios tanto para los administrados como para la propia administración pública. La existencia de parámetros claros y homogéneos de evaluación permite evitar decisiones contradictorias, reduce la posibilidad de tratamientos desiguales en casos similares y contribuye a consolidar un sistema más transparente, confiable y coherente en la aplicación de la normativa previsional.

Atendiendo a la necesidad de sustentar la viabilidad financiera de la presente iniciativa, se considera pertinente que, durante el trámite legislativo, se solicite opinión técnica a la Oficina de Normalización Previsional — ONP y al Ministerio de Economía y Finanzas — MEF, a fin de que emitan la evaluación actuarial correspondiente sobre la capacidad, sostenibilidad y suficiencia del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica para atender el universo potencial de beneficiarios comprendidos en la presente propuesta.

Finalmente, el análisis integral del costo-beneficio de la presente iniciativa resulta favorable, en la medida que los beneficios sociales, jurídicos, administrativos y económicos derivados de la mejora normativa superan ampliamente cualquier costo asociado a su implementación. Se trata, por tanto, de una medida razonable, eficiente y sostenible, alineada con los principios de protección social y justicia previsional que rigen el sistema de seguridad social en el país.

EFFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigor de la presente ley no modifica la estructura del sistema previsional vigente ni establece un nuevo régimen de jubilación, sino que tiene como finalidad principal generar un efecto de precisión, coherencia y sistematización respecto de la normativa nacional aplicable al régimen especial de pensión de jubilación de los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos.

En ese sentido, la norma incide de manera directa en la aplicación del Decreto Supremo N.º 029-89-TR, que reglamenta la Ley N.º 25009, al delimitar con mayor claridad el alcance del concepto de trabajadores comprendidos dentro de este régimen especial. De manera específica, se incorpora una interpretación más amplia e integral respecto de aquellos trabajadores que desempeñan labores complementarias, tales como mantenimiento, servicios, logística, almacenes u otras funciones conexas, siempre que



dichas actividades se desarrollen dentro del ámbito del complejo minero, metalúrgico o siderúrgico y estén vinculadas a la exposición a condiciones de riesgo que puedan afectar la salud o la integridad física del trabajador.

De igual forma, la modificación del artículo 109° del Decreto Supremo N.° 354-2020-EF contribuye a estandarizar y unificar los criterios de inclusión dentro del régimen especial en el marco del Reglamento Unificado del Sistema Nacional de Pensiones. Esta adecuación normativa permite eliminar vacíos, ambigüedades e interpretaciones divergentes que, en la práctica, han originado criterios administrativos restrictivos y una aplicación desigual de la normativa previsional.

Cabe precisar que la presente iniciativa no suprime ni altera los requisitos sustanciales establecidos en la Ley N.° 25009, tales como la edad mínima exigida, los años de aportación requeridos o las condiciones generales para acceder al beneficio pensionario. Por el contrario, su propósito es reforzar la armonía normativa entre la ley y sus disposiciones reglamentarias, asegurando que su aplicación se realice de acuerdo con el objetivo protector que justificó su creación, orientado a salvaguardar a los trabajadores expuestos a condiciones laborales de alto riesgo.

Desde una perspectiva integral del ordenamiento jurídico, la presente ley fortalece el principio de seguridad jurídica, al establecer parámetros claros, objetivos y uniformes que deben ser observados por la administración previsional. Esto permitirá reducir los márgenes de discrecionalidad interpretativa, mejorar la predictibilidad en la toma de decisiones administrativas y disminuir la innecesaria judicialización de controversias en materia previsional.

En consecuencia, el impacto de la vigencia de la norma sobre el sistema legal nacional resulta favorable, en tanto contribuye a ordenar, precisar y armonizar el marco normativo aplicable al régimen especial de jubilación minera, sin generar incompatibilidades con otras disposiciones legales vigentes. Asimismo, reafirma y fortalece la protección del derecho constitucional a la seguridad social de los trabajadores que desarrollan sus actividades en contextos de elevada peligrosidad, insalubridad y riesgo ocupacional.



RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con las políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, en tanto promueve la protección de los derechos laborales, el fortalecimiento del sistema de seguridad social y la garantía de condiciones dignas para los trabajadores que desarrollan actividades en contextos de alto riesgo.

En particular, el proyecto guarda relación directa con la Política de Estado N.º 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, la cual establece el compromiso del Estado de garantizar condiciones laborales adecuadas, con especial énfasis en la protección de los trabajadores frente a riesgos ocupacionales. Asimismo, se vincula con la Política de Estado N.º 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, que reconoce la obligación de asegurar una protección efectiva frente a contingencias como la vejez, la enfermedad y los riesgos derivados del trabajo.

De igual manera, la propuesta se articula con los objetivos de la Política de Estado N.º 11: Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación, en la medida que busca evitar tratamientos desiguales injustificados dentro del sistema previsional, garantizando que los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos accedan a su derecho pensionario bajo criterios objetivos, razonables y equitativos.

En cuanto a su vinculación con la agenda legislativa del Congreso de la República, el presente proyecto se enmarca dentro del eje prioritario de fortalecimiento del sistema previsional y protección de los derechos laborales, orientado a mejorar la cobertura, equidad y eficiencia del sistema de pensiones. En ese sentido, la iniciativa contribuye a cerrar brechas normativas existentes, reducir la litigiosidad previsional y optimizar la actuación de la administración pública en materia pensionaria.

Asimismo, la propuesta responde a la necesidad de consolidar un sistema previsional más justo, transparente y predecible, en concordancia con las



reformas orientadas a garantizar sostenibilidad financiera y protección social efectiva para los trabajadores del país.

En consecuencia, el proyecto de ley no solo se adecua a los lineamientos del Acuerdo Nacional, sino que también fortalece la agenda legislativa en materia de justicia social, seguridad jurídica y reconocimiento de los derechos de los trabajadores que han desarrollado labores en condiciones de alta peligrosidad, insalubridad y desgaste físico.