

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

DICTÁMEN

Señor Presidente

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, las observaciones de la señora Presidenta de la República a la Autógrafo de Ley recaída en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR que propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD/MAYORÍA** de los presentes, en su Sesión Ordinaria, celebrada el de 2025, aprobar el presente dictamen, con los votos a favor de los congresistas; con el voto en contra de los congresistas; y, con las abstenciones de Con las licencias/justificaciones de inasistencia de los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

En la vigésima primera sesión ordinaria de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, realizada el 5 de junio de 2023, se aprobó por unanimidad de los congresistas presentes, el texto sustitutorio del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR.

La Junta de Portavoces en su sesión del 28 de mayo de 2024 acordó la ampliación de la agenda del Pleno del Congreso para incluir el referido dictamen en la orden del día.

En la sesión del Pleno del Congreso de la República de fecha 30 de mayo de 2024., el dictamen fue debatido y aprobado en primera votación y exonerado de la segunda votación en la misma sesión.

La autógrafo de ley fue enviada al Poder Ejecutivo el 13 de junio de 2024. Fue observada el 2 de julio de 2024, mediante Oficio N° 134-2024-PR, la misma que fuera decretada a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como principal comisión dictaminadora, donde se recibió en la misma fecha.

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policia, y dicta otras disposiciones.

II. MARCO NORMATIVO

- ✓ Constitución Política del Perú de 1993.
- ✓ Reglamento del Congreso de la República.
- ✓ Código Civil Peruano.
- ✓ Ley 30907 Ley que establece la equivalencia de la unión de hecho con el matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia.
- ✓ Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- ✓ Decreto Ley 21021, Gobierno crea Caja de Pensiones Militar-Policial como Persona Jurídica con Derecho Público Interno, a partir del 1-1-1975.
- ✓ Decreto Legislativo 1132, Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú.
- ✓ Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial.
- ✓ Decreto Supremo 101-2021-EF, Aprueban Normas Reglamentarias y Complementarias del Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial.
- ✓ Decreto Ley 19846, se unifica el Régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios al Estado.
- ✓ Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros

III. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

La autógrafo de ley establece lo siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1133, DECRETO LEGISLATIVO PARA
EL ORDENAMIENTO DEFINITIVO DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DEL PERSONAL
MILITAR Y POLICIAL, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo único. Modificación de los artículos 6, 13, 14, 16, 17, 20, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 31 y 33 y de la sexta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial

Se modifican los artículos 6 -primer párrafo-, 13, 14, 16, 17, 20, 22, 25 -incorporando el literal d) al primer párrafo-, 27, 28 -segundo párrafo-, 29 -párrafos 29.3 y 29.4-, 30 -derogando el literal a)-, 31 y 33 y la sexta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, en los términos siguientes:

"Artículo 6. Porcentaje de aporte

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

El aporte al presente régimen de pensiones será equivalente al **25 %** de la remuneración pensionable, de la cual el **15%** será a cargo del personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú y el **10%** a cargo del Estado.
[...].

Artículo 13. Acceso a la pensión de retiro

El personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú que pase a la situación de retiro, tiene derecho a la pensión de retiro siempre y cuando acredite un mínimo de veinte años de servicios reales y efectivos, con las excepciones contempladas en el presente Decreto Legislativo.

Dicha pensión se otorgará mensualmente y se regulará con base al ciclo laboral de treinta años. Se observará el régimen de dozavos por fracciones inferiores a un año de servicio.

El personal que pasa a la situación de disponibilidad o de retiro por medida disciplinaria, insuficiencia profesional o sentencia judicial firme que conlleve la separación absoluta del servicio, no gozará del reajuste de pensión a que se refiere el artículo 10 del presente Decreto Legislativo.

Artículo 14. Cálculo de la pensión de retiro

La pensión de retiro se calcula según las siguientes reglas:

- 14.1. Si el personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú tiene **treinta años o más de servicio, percibirá como pensión el equivalente al 100% de la remuneración consolidada correspondiente a la de su grado** en actividad, en concordancia con lo establecido en el artículo 6 de la presente norma.
- 14.2. Si el personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú tiene entre veinte y treinta años de servicio, percibirá como pensión mensual tantas treintavas partes de dicho monto en proporción a sus años de servicios.

Solo en el caso de que el personal militar y policial pase a la situación de retiro por la causal de renovación, para el goce del 100 % de la remuneración consolidada en su grado, deberá seguir aportando hasta cumplir los 30 años de servicios reales y efectivos; igualmente lo hará el Estado en el porcentaje que le corresponda.

Artículo 16. Suspensión de la pensión de retiro

- 16.1. Se suspende la pensión, con derecho a reintegro, por no acreditar la supervivencia cada seis meses ante la autoridad competente o ante el agente diplomático o consular del Perú en el país de residencia.
- 16.2. Se suspende la pensión, sin derecho a reintegro, por:
 - a) Reingresar a la situación de actividad en las Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú; o,
 - b) A solicitud del pensionista.

Artículo 17. Pérdida del derecho a pensión de retiro

Se pierde el derecho a pensión de retiro por **sentencia judicial que así lo disponga**. Si hubiere cónyuge, hijos o ascendientes del sentenciado que no hayan tenido participación directa ni indirecta en el **acto que dio origen a la sentencia**, se beneficiarán con la pensión que le correspondería o que perciba el sentenciado, aplicándose en cuanto a su distribución las normas pertinentes a la pensión de sobrevivientes.

Artículo 20. Cálculo de la pensión de invalidez para el servicio

La pensión de invalidez del personal militar o policial se determina aplicando las reglas para el cálculo de la pensión de retiro.

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

Artículo 22. Cálculo de la pensión de incapacidad para el servicio

- 22.1. El personal militar y policial que acredite un mínimo de veinte años de servicio reales y efectivos, la pensión de incapacidad se determina aplicando las reglas para el cálculo de la pensión de retiro.
- 22.2. **En el caso de que no se cumpla con el tiempo mínimo señalado anteriormente, el personal militar y policial tendrá derecho a percibir el subsidio a que se refiere el Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú.**

Artículo 25. Tipos de pensión de sobrevivientes

Las pensiones de sobrevivientes que otorga el presente régimen son las siguientes:

- a. Viudez;
- b. Orfandad;
- c. Ascendencia; y,
- d. **Unión de hecho, que cumpla las condiciones establecidas en el artículo 326 del Decreto Legislativo 395, Código Civil.**

Artículo 27. Acceso a la pensión de sobrevivientes

En caso de fallecimiento del personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú ocurrido en acto de servicio, el derecho a la pensión de sobreviviente se adquiere siempre y cuando se acredite un mínimo de treinta años de servicios reales y efectivos.

Dicha pensión será determinada aplicando las reglas establecidas para el cálculo de la pensión de retiro.

En caso de que no se cumpla con el tiempo mínimo de servicio señalado anteriormente, el o los beneficiarios tendrán derecho a percibir el Subsidio Póstumo a que se refiere el Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú. Este subsidio será percibido hasta el momento en que, de haber continuado con vida el causante, hubiese alcanzado la promoción máxima para el subsidio póstumo a que se refiere la norma antes citada, cumpliendo además los requisitos establecidos para el otorgamiento de la pensión de invalidez.

Artículo 28. Derecho de pensión del cónyuge o el integrante sobreviviente de la unión de hecho

[...]

La pensión de viudez será equivalente al equivalente al **100%** de aquella que percibía o hubiera podido recibir el causante, **salvo que concurre con beneficiarios de la pensión de orfandad, en cuyo caso se aplica lo dispuesto en el artículo 33 de la presente norma.**

Artículo 29. Pensión de orfandad

[...]

- 29.3. Cumplidos los dieciocho años, subsiste la pensión de orfandad en los siguientes casos:
 - a) Para los hijos que sigan estudios de nivel básico o superior de educación, en forma ininterrumpida y satisfactoria, dentro del periodo regular lectivo, hasta los **veintiocho** años.
 - b) Para los hijos que adolecen de incapacidad absoluta para el trabajo desde su minoría de edad o cuando la incapacidad que se manifieste en la mayoría de edad tenga su origen en la etapa anterior a ella.

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

- 29.4. La pensión de orfandad será el equivalente al **50 %** de la pensión que percibía o hubiera podido percibir el causante. **En caso de copartícipes, se distribuirá de forma proporcional por cada hijo con derecho a pensión.** En caso de existir dos o más hijos beneficiarios de la pensión, esta se repartirá en forma proporcional. Si uno de estos dejara de ser beneficiario de la pensión, se incrementará el porcentaje de los demás hijos beneficiarios. Al dejar de existir hijos beneficiarios, se incrementará la pensión de viudez hasta el **100 %**. En ningún caso, la distribución entre dichos beneficiarios, incluyendo la pensión de viudez, de ser el caso, podrá exceder el tope de 100 % establecido en el párrafo anterior.

Artículo 30. Pensión de ascendencia

Tienen derecho a pensión de ascendencia el padre y la madre del causante o pensionista fallecido siempre que, a la fecha de deceso de éste, concurren las siguientes condiciones:

- a) Dependiente económicamente del causante;
- b) No poseer rentas o ingresos superiores al monto de la pensión que le correspondería.
- c) No existir beneficiarios de pensión de viudez y orfandad, o, en caso de existir estos, quede saldo disponible de la pensión del causante, deducidas las pensiones de viudez y orfandad.

De no existir cónyuge ni hijos del causante, la pensión de ascendencia corresponderá al padre, a la madre o a ambos en partes iguales. El monto máximo de la pensión de ascendencia será igual al **50 %** de la pensión que percibía o hubiera podido percibir el causante.

Artículo 31. Reglas para el otorgamiento de las pensiones de sobrevivientes

Se otorgarán pensiones de sobrevivientes únicamente cuando, a la fecha del fallecimiento del causante, el beneficiario reúna las condiciones establecidas en el presente Decreto Legislativo para el goce de este derecho. Las pensiones de sobrevivientes se generan en dicha fecha.

La pérdida del derecho de alguno de los beneficiarios de la pensión de sobreviviente redundará en un aumento de la pensión de los demás beneficiarios, observándose las reglas establecidas en el presente Decreto Legislativo.

Artículo 33. Reparto proporcional de pensión

Cuando la suma de los porcentajes que corresponden al cónyuge y a cada uno de los huérfanos de conformidad con los artículos 28 y 29, respectivamente, excediese al 100 % de la pensión de retiro, de invalidez o de incapacidad que percibía o hubiere tenido derecho a percibir el causante, dichos porcentajes se reducirán proporcionalmente de manera que la suma de todos los porcentajes así reducidos no exceda del 100 % de la referida pensión. En tal caso, las pensiones de viudez y orfandad equivaldrán a los porcentajes que resulten.

Cuando concurren simultáneamente la pensión de viudez y orfandad, estas serán distribuidas en 50 % para cada uno de los beneficiarios, respectivamente. En caso de existir más de un hijo beneficiario, la pensión de orfandad será distribuida de manera proporcional, sin superar el máximo del 50 % dispuesto.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

SEXTA. De la progresión de los aportes previsionales

A partir de la entrada en vigor de la presente norma, el personal militar y policial que inició la carrera de oficiales o suboficiales, según corresponda, desde el año 2013 en

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

adelante, aporta conjuntamente con el Estado, conforme a lo previsto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 1133".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

El gasto que irrogue la aplicación de la presente norma se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de los Pliegos 026: Ministerio de Defensa y 007: Ministerio del Interior, y con cargo a la Reserva de Contingencia a que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

SEGUNDA. Metodología de actualización por el aporte de las promociones 2013 a 2017

El déficit que pudiera generar por el menor aporte de las promociones egresadas de las escuelas de formación o ingreso procedente de institutos o universidades a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú entre los años 2013 y 2017 será determinado estableciendo el monto y la metodología de actualización a través de la Caja de Pensiones Militar-Policial, el Ministerio de Economía y Finanzas e Institutos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, a partir del momento en que dicho personal pase a la situación de retiro.

TERCERA. Adecuación de reglamento

El Poder Ejecutivo, con el refrendo de los ministros de Defensa y del Interior, adecuará el Reglamento del Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, aprobado por el Decreto Supremo 101-2021-EF, en el plazo máximo de treinta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del artículo 15 del Decreto Legislativo 1132, Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú

Se modifica el artículo 15 del Decreto Legislativo 1132, Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, por el texto siguiente:

"Artículo 15. Subsidio póstumo, subsidio por invalidez y subsidio por incapacidad

15.1. El subsidio póstumo y el subsidio por invalidez se otorgan, **respectivamente**, en los casos de fallecimiento o invalidez permanente del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú **debidamente comprobada** ocurrida en acción de armas, acto de servicio, consecuencia del servicio o con ocasión del servicio, **conforme a las siguientes reglas**:

- a) **Para el caso del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional**, el monto de estos subsidios será el equivalente a la remuneración consolidada más los aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad, así como la bonificación por escolaridad y el monto equivalente a la mayor de las bonificaciones a que se refieren los literales a), b) o c) del artículo 8 de la presente norma, correspondientes al del grado inmediato superior que ostentaba este personal a la fecha de ocurrencia del fallecimiento o declaración de invalidez, el cual se otorgará en el siguiente orden excluyente: cónyuge, hijos y padres. El subsidio estará sujeto a los descuentos por cargas sociales. Los subsidios serán de cargo de los pliegos presupuestarios de los Ministerios de Defensa y del Interior, y serán pagados hasta el momento en que

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

alcance su promoción máxima y se reúnan los requisitos mínimos para obtener el derecho a la jubilación, de acuerdo con las reglas previsionales establecidas. Para tal fin se considerará como tiempo de servicio el periodo en que se perciba el subsidio póstumo y subsidio por invalidez. El personal que fallece o es declarado inválido permanente en acción de armas, acto de servicio, consecuencia del servicio o con ocasión del servicio será promovido económicoamente a la remuneración consolidada de la clase inmediata superior cada cinco años. La promoción máxima para el nivel de oficiales será equivalente a la que corresponde al grado de coronel o su equivalente, y para los suboficiales y personal de tropa hasta el grado de técnico de primera o su equivalente.

- b. **Para el caso del personal del servicio militar acuartelado de las Fuerzas Armadas, la promoción económica se realizará a partir del grado de suboficial de tercera o su equivalente en situación de actividad.**
 - c. **Para los cadetes de los institutos armados y Policía Nacional del Perú de formación de oficiales, la promoción económica se realizará a partir del grado de alférez o su equivalente en situación de actividad.**
 - d. **Para los alumnos de los institutos armados y Policía Nacional de Perú de formación de suboficiales, la promoción económica se realizará a partir del grado de suboficial de tercera o su equivalente en situación de actividad.**
- 15.2. **El subsidio por incapacidad se otorga en los casos de incapacidad permanente debidamente comprobada por causas distintas al acto de servicio, conforme a las reglas siguientes:**
- a. **Para el caso del personal militar y policial que acredite menos de veinte años de servicio reales y efectivos, tiene derecho a percibir un subsidio equivalente al 27,5 % de la remuneración de referencia señalada en el numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1133. Si el total del periodo de servicio fuera inferior a sesenta meses, el promedio se calculará sobre la base de la remuneración pensionable percibida desde el primer mes hasta el último de servicio. En caso de que la incapacidad se hubiere producido antes de tener el personal militar y policial un mes de servicio, se considerará como remuneración pensionable la que hubiera podido percibir en ese mes.**
 - b. **Para el caso del personal del servicio militar acuartelado de las Fuerzas Armadas, el subsidio será el equivalente al 27,5 % de la remuneración pensionable del suboficial de tercera o su equivalente en situación de actividad**
 - c. **Para los cadetes de los institutos armados y Policía Nacional del Perú de formación de oficiales, el subsidio será el 27,5 % de la remuneración pensionable del alférez o su grado equivalente en situación de actividad.**
 - d. **Para los alumnos de los institutos armados y Policía Nacional del Perú de formación de suboficiales, el subsidio será el 27,5 % de la remuneración pensionable del suboficial de tercera o su equivalente en situación de actividad**

El beneficio establecido en el presente artículo es incompatible con la percepción de cualquier otra pensión o beneficio por la misma causal.

Las normas complementarias para la mejor aplicación del presente artículo serán desarrolladas en el reglamento de la presente norma".

SEGUNDA. Modificación de los artículos 12 y 37 del Decreto Ley 21021, Gobierno crea Caja de Pensiones Militar-Policial como Persona Jurídica con Derecho Público Interno, a partir del 1-1-1975

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

Se modifican los artículos 12 —literales a), b), c) y d) del primer párrafo, y el segundo párrafo— y 37 del Decreto Ley 21021, Gobierno crea Caja de Pensiones Militar-Policial como Persona Jurídica con Derecho Público Interno, a partir del 1-1-1975, por el texto siguiente:

"Artículo 12. Del Consejo Directivo

La Dirección de la Caja está a cargo del Consejo Directivo, el mismo que se conforma de la siguiente manera:

- a) Un director designado por los ministros de Defensa, Interior y del Ministerio de Economía y Finanzas, quien lo presidirá.
- b) Dos directores designados por el ministro de Defensa.
- c) Dos directores designados por el ministro del Interior.
- d) Dos directores designados por el ministro de Economía y Finanzas.
- e) Dos representantes de los pensionistas de la Caja de Pensiones Militar Policial, uno proveniente de la Policía Nacional del Perú, y otro de las Fuerzas Armadas.

Para ser designado miembro del Consejo Directivo se requiere tener formación y experiencia en materia de administración económica financiera.

Artículo 37. Del porcentaje para gastos administrativos

Los gastos administrativos de la Caja de Pensiones Militar-Policial, por la administración del Fondo Previsional creado por el Decreto Ley 19846, no podrán exceder del tres por ciento de los ingresos por descuentos. **Este porcentaje será revisado cada dos años por el Ministerio de Economía y Finanzas.**

La modificación del porcentaje se realiza mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas. Los gastos de administración que requiere cada inversión no serán considerados como gastos administrativos de la Caja de Pensiones Militar Policial y se cargarán, en cada caso, al rendimiento de cada una de ellas".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de/numeral 3 del literal a) del artículo 23 del Decreto Ley 19846, que unifica el Régimen de pensiones de/personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios al Estado

Se deroga el numeral 3 del literal a) del artículo 23 del Decreto Ley 19846, que unifica el Régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios al Estado.

IV. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO

Las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo se transcriben textualmente a continuación.

2.1 Generación de gasto público

Costo de las modificaciones contenidas en la Autógrafo de Ley

El costo de las modificaciones propuestas, en el largo plazo, es de S/ 14 851 millones, considerando únicamente a los efectivos militares y familiares afiliados al sistema al día de hoy, ya que conforme ingresen más personas el costo se irá incrementando.

[...]

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

Evolución del costo por años

La Autógrafa de Ley genera un incremento en la planilla de pensiones futuras; si bien en los primeros años su efecto es bajo, este aumenta progresivamente en el tiempo, toda vez que las primeras promociones del personal militar policial que accede al retiro recién aparece a partir del décimo año, y en mayor número a partir del vigésimo año. La implementación de la ley conducirá inexorablemente a la insolvencia del régimen de del Decreto Legislativo N° 1133, en tanto no es posible cubrir el financiamiento de los beneficios con los recursos que se dispone para su financiamiento.

[...]

Identificación del subsidio público proyectado al régimen del Decreto Ley N° 1133

Actualmente, los subsidios que debe asumir el Estado para el pago de pensiones de militares y policías (considerando a pensionistas del Decreto Ley N° 19846 y de Montepío), asciende a S/ 4,9 mil millones al año, lo cuales equivalen al 56% de los subsidios del Estado para el pago de pensiones, no obstante, que el número de beneficiarios representa el solo el 14% del total de pensionistas de regímenes administrados por el Estado.

[...]

Considerando que con la Autógrafa de Ley este régimen de pensiones del Decreto Legislativo N° 1133 otorgará beneficios adicionales a los que reciben los pensionistas del Decreto Ley N° 19846, el subsidio por parte del Estado en las pensiones en militares y policiales serán aun mayor al actual (56%) frente a otros gastos vulnerables que requieren protección también del Estado.

Costo proyectado de la Autógrafa de Ley versus otros gastos públicos requeridos

El costo de la Autógrafa de Ley expresado a valor presente asciende a S/ 14,8 mil millones que representa el 1.48 % del PBI del 2023 y considera al público objetivo descrito.

Para dimensionar el costo de tal medida para el Estado en términos concretos tenemos como ejemplo que los S/ 14,8 mil millones permitirían financiar el 90% de un anillo vial en Lima2, ciudad que concentra al 30,2% de la población del país, o más de tres veces un tramo de la carretera longitudinal3, ambas obras de gran impacto económico para millones de peruanos, en especial los trabajadores independientes y de menores recursos.

2.2 Necesidad de cálculos actuariales sobre las medidas de la autógrafa de ley y la sostenibilidad de los pagos futuros

Vulneración del principio de sostenibilidad financiera

En el Perú ya han existido regímenes de pensiones dirigidos a servidores del Estado, los que, debido a los cuantiosos beneficios que otorgaban, devinieron en insostenibles en el largo plazo, generando serias presiones de financiamiento al Estado Peruano e impidiendo la atención de las necesidades básicas de la población más vulnerable.

Por tal razón, en el año 2004 y en el año 2012, el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo concordaron en que era necesario el cierre de este tipo de regímenes. Así, se cerraron los regímenes pensionarios del Decreto Ley N° 20530 y el régimen militar y policial del Decreto Ley N° 19846.

Con la finalidad de garantizar que no existan cambios en la política financiera del Estado que puedan poner en riesgo nuevamente las finanzas públicas y con ello la atención de las necesidades básicas de la población, mediante Ley N° 28389 de 2004, se produjo

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

una reforma constitucional que estableció en la primera disposición final y transitoria de la Constitución Política, con total claridad que:

"Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionados actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación".

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 10344-2003-CR que dio origen a la reforma constitucional es clara al señalar que:

"(...) debido a la imposibilidad técnica para sobrelevar un sistema de las características del régimen pensionario previsto en el Decreto Ley No 20530 (...) se incorpora en la Constitución dos lineamientos que deben ser observados por toda norma sobre la materia en el futuro: tanto las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación".

En este sentido, el criterio constitucionalmente impuesto de sostenibilidad financiera busca evitar que sistemas de las características del Decreto Ley N° 20530 y no únicamente dicho sistema vuelvan a ser instaurados, en la medida que el acceso a beneficios pensionarios privilegiados (como el acceso a pensiones a edades tempranas, que implica el pago de pensiones por un mayor periodo de tiempo: la percepción de montos cercanos o iguales a los ingresos percibidos, con la característica adicional de renovables) en la práctica es muy difícil de financiar sin un subsidio elevado del Estado a favor de un sector reducido de la población.

La sostenibilidad financiera en pensiones, en términos concretos, se materializa con la realización de estudios actuariales (matemáticos y estadísticos) que permitan demostrar que un determinado régimen podrá ser financiado en el largo plazo, hasta cubrir el total de sus obligaciones, por cada una de las personas afiliadas al mismo. Esta exigencia se ha plasmado, por ejemplo, en la creación del Sistema Nacional de Pensiones a través artículo 17 del Decreto Ley N° 19990 de 1973 o desde la unificación del régimen militar y policial en el artículo 35 del Decreto Ley N° 21021. En el caso del régimen del Decreto Ley N° 20530 no se hizo porque tenía un carácter cerrado.

En el presente caso, si bien el dictamen que dio lugar a la Autógrafo de Ley se sustenta en el Proyecto de Ley N° 2787-2022-CR, el cual señala que cuenta con el respaldo de un estricto estudio actuarial, dicho estudio no ha sido remitido al Ministerio de Economía y Finanzas, para su evaluación por parte de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección de Gestión de Pensiones, en tanto órganos del Poder Ejecutivo encargados de realizar el análisis financiero y técnico sobre los regímenes previsionales a cargo del Estado.

Asimismo, cabe señalar que en el año 2020, la Dirección de Gestión de Pensiones tuvo acceso a un estudio actuarial encargado por el Ministerio de Defensa, el cual fue materia de diversas observaciones. Adicionalmente, cabe señalar que dicho estudio no se encuentra en concordancia con las medidas finalmente aprobadas en la Autógrafo de Ley.

En este sentido, la autógrafo no acredita haber realizado un estudio actuarial y por lo tanto no cumple con el criterio de sostenibilidad financiera, contraviniendo un mandato constitucional expreso, lo cual determina la invalidez de su formulación.

Además, debe tenerse en cuenta que, en caso un régimen pensionario cuente con financiamiento del Estado, es aplicable lo señalado en el apartado anterior, en el que se señala que el Congreso no tiene iniciativa para aumentar gastos públicos.

2.3 Prohibición de la nivelación de las remuneraciones debido a su insostenibilidad

Costo de la nivelación de las pensiones

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

La Autógrafo de Ley establece que el personal policial y militar con 30 años de servicio, percibirá como pensión el 100% de la remuneración consolidada correspondiente a la de su grado en actividad. Ello implica un incremento sustancial a la pensión base del 55% de las últimas 60 remuneraciones, con incrementos de 0.5% por año adicional a los 20 años de servicio, que es el régimen actualmente previsto.

En la actualidad, el subsidio del Estado a las pensiones base del 55% está representado por el aporte del Estado equivalente al 6% de la remuneración del personal militar y policial. Con la Autógrafo de Ley el subsidio base se incrementa a 10%, a lo que se deben adicionar cuantiosos recursos necesarios para costear el 100% de la remuneración consolidada de su grado en actividad y no la pensión base del 55%.

Ratio iuris de la existencia de la prohibición de nivelación

Como se ha señalado, otro de los criterios constitucionalmente impuestos por la reforma constitucional del año 2004, es el criterio de no nivelación. De acuerdo a lo expuesto, lo que la reforma constitucional busca evitar es que sistemas de las características del Decreto Ley N° 20530, mas no únicamente dicho sistema, vuelvan a ser instaurados en el Perú.

Se ha demostrado que un porcentaje de los aportes pensionarios realizados por cualquier trabajador, incluyendo los efectivos de las fuerzas armadas y policiales, durante un ciclo laboral de 30 años, no son suficientes para garantizar el pago de una pensión equivalente al total de los ingresos que percibía en actividad y menos aún que dicha pensión se renueve, nivele o iguale, aunque sea en una determinada proporción, con los ingresos del personal en actividad, cada vez que aquellos se incrementen.

Un régimen de pensiones que considere el pago de pensiones equivalentes al 100% de los ingresos percibidos por el personal y además renovables, nivelables o actualizables es un régimen en la práctica inviable ya que requeriría de cuantiosos subsidios públicos para poder cumplir con su cometido, colisionando con el artículo 79 de la Constitución que prohíbe la iniciativa de gasto al Congreso de la República.

En este sentido, teniendo en cuenta que la Autógrafo de Ley contempla que las pensiones de los efectivos de las fuerzas armadas y policiales que alcancen 30 años de servicios gozarán de una pensión nivelada a los ingresos de un efectivo en actividad y que además dicha pensión es renovable, nivelable o igualable a la de dicho efectivo en actividad, cada vez que dicha remuneración se incremente, es inconstitucional por contravenir un criterio constitucional expreso.

Al respecto, en diversas oportunidades se ha argumentado que el régimen militar y policial no contempla la "nivelación de las pensiones", sino la renovación de estas, por lo que se pretende que no le sea aplicable la prohibición constitucional en materia de pensiones, se desconoce que la Constitución Política no es una norma de carácter operativo y que busque resolver todas las situaciones en una sola oportunidad; por el contrario, es una norma de textura abierta para garantizar su permanencia en el tiempo, por lo que muchas de sus disposiciones se expresan en la forma de valores, fines y principios, que están sujetos a una interpretación finalista caso a caso.

En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0008-2016-PUTC (FJ. 40) y 0009-2015-PlTC (FJ. 167-168 y 171), ha señalado que la prohibición de nivelación de las pensiones es aplicable a todo régimen pensionario, incluyendo el régimen militar y policial. Así, por ejemplo, en esta última sentencia el Tribunal Constitucional ha señalado:

"(...) según los propios considerandos del Decreto Legislativo 1133, dicho nuevo régimen buscaba hacer frente al estado de iliquidez e insolvencia que venía afrontando el régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 19846.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

168. Atendiendo a esas circunstancias, **y de conformidad con la Primera Disposición Final y Transitoria** de la Constitución Política del Perú de 1993, se estableció que los principios que regirán este nuevo régimen pensionario son los de sostenibilidad financiera y no nivelación (...).

171. Y es que (...) por mandato constitucional, todo nuevo régimen debe responder, entre otros, al principio de sostenibilidad financiera (...).

El Tribunal Constitucional también ha precisado que la "equivalencia" regulada en el artículo 174 de la Constitución no está referida a materia pensionaria, sino a los grados jerárquicos entre instituciones militares y policiales.

2.4 Equidad y justicia en la seguridad social

Inequidades sustanciales propuestas y su costo

El actual régimen de pensiones militar y policial ya cuenta con mayores beneficios que el régimen del Decreto Ley N° 19990 dirigido a la generalidad de la población peruana, como es el pago de un aporte patronal por parte del Estado del 6%, lo que permite hacer viable el pago de una pensión base del 55% de las últimas 60 remuneraciones, con incrementos de 0.5% por año adicional a los 20 años de servicio.

No obstante, la Autógrafo de Ley prevé otorgar mayores beneficios que los otorgados a la mayoría de la población bajo el régimen del Decreto Ley N° 19990, algunos de los cuales se reseñan comparativamente, para evidenciar la inequidad entre personas, según su régimen pensionario:

Cuadro N° 01
Beneficio Comparativo

Decreto Legislativo N° 1133	Situación del DL 19990
Aporte patronal del Estado del 6% de las remuneraciones	El aporte patronal no existe en ningún régimen pensionario del Perú.
Posibilidad de obtención de pensión sin edad prefijada	La pensión se obtiene a los 65 años de edad, salvo la jubilación adelantada con 30 años de aporte y aplicación de penalidad por reducción de edad
Reconocimiento de formación como tiempo de servicios	No se reconocen los estudios como tiempo de servicios
Pensión de viudez al 100%	Se paga el 50%
Pensión de orfandad hasta los 28 años	Se otorga solo hasta los 21 años.
Acrecentamiento de la pensión de sobrevivencia en caso de desaparición de otro sobreviviente	No se permite el acrecentamiento.
Otorgamiento de pensión de ascendiente sin exigencia de edad avanzada o incapacidad para el trabajo	Se exige factor objetivo de dependencia: edad avanzada o incapacidad para el trabajo

Comparación de la pensión en los diversos regímenes previsionales

El personal militar y policial comprendido en el régimen previsional del Decreto Legislativo N° 1133 accede a una pensión de retiro a partir de 20 años de servicios, siendo el límite para permanecer en la carrera militar policial, 40 años de servicios. La edad promedio de ingreso al servicio activo es 22 años, en consecuencia, el personal militar y policial tendrá 20 años de servicios a partir de los 42 años de edad en promedio, y al pasar a la situación de retiro recibe como pensión tantas treintavas partes en proporción a sus años de servicios.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

El personal militar y policial tendrá 30 años de servicios a partir de los 52 años de edad en promedio, y al pasar a la situación de retiro recibe una pensión completa, equivalente al 55% del promedio de sus remuneraciones.

A diferencia del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o el Sistema Privado de Pensiones (SPP), donde el acceso a la jubilación es a los 65 años, en el régimen del Decreto Legislativo N° 1133 el retiro del servicio activo se produce a edades tempranas. En consecuencia, el régimen previsional empieza a pagar pensiones anticipadamente, antes de que el afiliado llegue a la vejez, por tanto, la tasa de aportes y los beneficios deben definirse considerando esta realidad, a fin de no comprometer la sostenibilidad del régimen previsional.

En el siguiente cuadro se compara del monto de pensión que recibiría el efectivo policial y militar, en caso hubiese aportado durante todos sus años de servicios al SNP, SPP, al régimen del Decreto Legislativo N° 1133 bajo los parámetros vigentes y los parámetros que modifica la Autógrafo. Debe tenerse en cuenta que los cálculos del SPP son los que debieran ser tomados como parámetro de referencia o comparación entre sistemas, pues no contiene un subsidio o límites que puedan modificar la rentabilidad que podrían tener los fondos aportados por un trabajador peruano, a salvo de la comisión por administración que se cobra en dicho sistema.

Cuadro N° 02
Comparación de los montos de pensión que logaría un efectivo militar policial en los diferentes regímenes previsionales

	Grado	Años de servicios	Monto de Pensión		
			SNP	SPP	D. Leg. 1133 Actual
OFICIALES	Teniente Coronel / Capitán de Fragata / Comandante	20	893	709	1 734
	Coronel / Capitán de Navio	25	893	1,182	3.67
	General de Brigada / Contralmirante / Mayor /General	30	893	1,853	4 599
	General de División / Vicealmirante / Teniente General	35	893	2,731	4 715
SUBOFICIALES	Técnico de Segunda / Sub Oficial Técnico de Segunda	20	668	482	817
	Técnico Primero / Sub Oficial Técnico de Primera	25	893	702	1 092
	Técnico Jefe / Técnico Sup 2do / Técnico Inspector/ Sub Brigadier Oficial	30	893	991	1 409
	Técnico Jefe Superior/ Técnico Sup 1ero / Técnico Supervisor/ Sub Oficial Superior	35	893	1369	1 467

Elaboración: DGP- DGGFRH -MEF

Del cuadro se observa que el monto de pensión del personal militar policial, bajo los actuales parámetros del Decreto Legislativo N° 1133 supera la pensión que podría recibir del SNP y del SPP. Para el caso del SNP, el monto de pensión al cual podrían acceder la mayoría del personal es el monto máximo que otorga este régimen (S/ 893). Para el caso del SPP, la pensión varía dependiendo del tiempo de servicios y del grado

La pensión del Decreto Legislativo N° 1133 supera a los otros regímenes previsionales, y sería aún mayor por la implementación de la Autógrafo, dado que las pensiones del Decreto Legislativo N° 1133 se incrementan en 82%. Las aportaciones para financiar el pago de pensión se incrementan únicamente en 32%, las dos terceras partes de este incremento es asumido por el Estado (el aporte del Estado pasa de 6% a 10% y el aporte del personal activo de 13% a 15%).

[...]

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

La tasa de aporte vigente es 19% (6% a cargo del Estado y 13% a cargo del efectivo militar policial), y se fijó en correspondencia al diseño actual del régimen previsional, donde las pensiones se otorgan en base a una tasa de reemplazo de 55%. Si bien la Autógrafo propone un incremento de la tasa de aportes para generar mayores recursos para financiar el aumento de los beneficios, estos resultan insuficientes, puesto que el incremento de los recursos a recaudarse del 32%, no alcanza para cubrir el incremento del gasto de un volumen del 82%, generándose así un déficit para este régimen previsional, que tendrá que ser asumido por el Estado.

Gastos del régimen militar-policial versus los gastos del SNP actual

De todos los regímenes a cargo del Estado, el régimen de pensiones de militares y policías es el que recibe mayores subsidios: A diciembre 2023 los regímenes contributivos a cargos del Estado tienen casi un millón de pensionistas, el 15% pertenece al régimen militar policial (comprendidos en el Decreto Ley N° 19846 y el régimen de Montepío), el 18% pertenece al régimen del Decreto Ley N° 20530, y el 67% restante al SNP del Decreto Ley N° 19990. El Estado brinda asistencia a estos regímenes previsionales, ya que los aportes de los afiliados son insuficientes para cubrir la planilla de pensiones, y para el año 2023 se transfirió S/ 9 mil millones del Tesoro Público para asegurar el pago de estas pensiones.

Con relación a las pensiones de militares y policías, el Estado viene financiando un porcentaje creciente de la planilla de pensiones; el régimen del Decreto Ley N° 19846 cuenta con 86 mil pensionistas y en el año 2023 el 90% de las pensiones fue cubierto por el Estado, para ello fue necesario transferir S/ 2,9 mil millones del Tesoro Público, y para el presente año se tiene proyectado transferir S/ 3,2 mil millones, que equivale al 91% de la planilla de pensiones del Decreto Ley N° 19846 [...].

Además, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa tienen a su cargo el pago a aproximadamente 58 mil pensionistas del régimen Montepío, y que para el 2023 se transfirieron S/ 2 mil millones del Tesoro Público. En total, **los subsidios que asume el Estado para pagar pensiones de militares y policías (considerando al régimen del Decreto Ley N° 19846 y de Montepío) asciende a S/ 9 mil millones**, lo que equivale al 56% de los subsidios del Estado para el pago de pensiones, no obstante, que el número de pensionistas representa el 15% del total.

[...]

La inequidad y la injusticia social como causal de inconstitucionalidad de normas pensionarias

El exorbitante gasto en pensiones del Decreto Ley N° 20530 en un reducido grupo de trabajadores, en este caso pertenecientes al sector público, en la medida que representaba una fuerte limitante para el financiamiento en otro tipo de gastos dirigidos a la población más vulnerable, fue considerada como una situación contraria a los valores constitucionales de justicia y equidad y que precisamente la señalada reforma constitucional de 2004 buscó rectificar.

En efecto, la reforma constitucional fue cuestionada jurisdiccionalmente y el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda al considerar que dicha reforma ha buscado que el goce del derecho a una pensión "se realice mediante la materialización de **valores superiores como la justicia e igualdad**". Sobre dichos valores el Tribunal Constitucional señaló que:

"(...) si bien es cierto que la variedad de los regímenes pensionarios existentes en nuestra legislación impide que exista un tratamiento objetivamente uniforme para todas las personas pertenecientes al sistema de seguridad social (aunque, **por el principio de igualdad la legislación debe procurar que tienda a unificarse**), también lo es que, constitucionalmente, sí se puede establecer una homologación interna. Esto, desde luego, no implica que todos los pensionistas de determinado régimen sean titulares de un monto de pensión único, pues éste depende, entre otros factores, del aporte individual que cada

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

persona efectúa al sistema, pero exige que no exista una distancia marcadamente inequitativa entre dichos montos, que esté desprovista de razonabilidad y proporcionalidad” (énfasis agregado).

En este sentido, el Tribunal Constitucional hace notar que si bien la existencia de distintas realidades hace muy difícil que se pueda pretender una igualdad absoluta entre las personas, un esfuerzo laboral similar debería tener como correlato el acceso a una pensión. No obstante, este mínimo de equidad no se verificaba en el régimen del Decreto Ley N° 20530 conocido como la Cédula Viva, pues los trabajadores del sector público recibían y aun reciben una pensión promedio mayor que los trabajadores de otros regímenes, ello a costa de un subsidio estatal exorbitante.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señalaba sobre el Decreto Ley N° 20530:

“(...) el referido régimen previsional es un sistema inherentemente desfinanciado, pues, en la mayoría de casos, los aportes que los pensionistas han realizado durante sus años de actividad son claramente insuficientes para financiar los beneficios que perciben (...) Debido al reducido valor de los aportes, las pensiones del DL 20530 deben ser financiadas a través de recursos públicos, provenientes de los impuestos que pagamos todos los peruanos. Así, el costo del DL 20530 representa el 17% de los ingresos tributarios del Gobierno Central y el 81% de la inversión pública. En tal sentido, recursos que podrían destinarse a sectores prioritarios como la salud, la educación y la infraestructura básica, deben ser destinados al pago de pensiones de 290 mil pensionistas, que apenas representan el 2,51% de la PEA del país”.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional hacía notar que los recursos recaudados en base a los impuestos que pagan todos peruanos, incluso los más vulnerables, no se atiende a quien más lo necesita y que conforma un grupo considerable de la población, sin por el contrario se destina para subsidiar las generosas pensiones de unos pocos. En este sentido, la reforma constitucional del año 2004 ha tenido por objeto que los sistemas de pensiones públicos sean acordes a los valores constitucionales de equidad y justicia, por lo que la reinstauración de regímenes de pensiones privilegiados que benefician a unos pocos sobre la base de los recursos públicos de toda la Nación, son incompatibles con la Constitución Política del Perú. Un aspecto central para advertir con claridad la inequidad que la Autógrafo de Ley plantea es que el Estado peruano realice un aporte pensionario del 10% de los ingresos de los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policiales, cuando en el Perú ningún otro empleador realiza aportes de ese tipo en materia de pensiones, ni ningún otro régimen recibe un subsidio explícito de ese tipo.

De modo referencial, cabe señalar que la Oficina Internacional del Trabajo ha realizado diversos estudios en los que pone en evidencia la inequidad que existe en entre los sistemas de pensiones establecidos por un mismo país, en los cuales los trabajadores aportan porcentajes similares de sus remuneraciones, pero sus pensiones varían según el régimen legal que se les asigna (a esto se le denomina rendimiento jubilatorio). Así, por ejemplo, en el caso de Paraguay se concluía que.

“El rendimiento jubilatorio observado varía según el régimen analizado, evidenciando signos de inequidad intrageneracional. Cada unidad monetaria (guaranies) cotizada al régimen previsional obtendrá un rendimiento distinto según sea aportado al IPS o a cada uno de los sistemas que conforman la Caja Fiscal. (...) dada la alta proporción de trabajadores que no llegarían a jubilarse, los subsidios no se encuentran correctamente focalizados hacia la población más vulnerable. Atendiendo a los objetivos del sistema y a partir del análisis de la densidad de cotización, es necesario repensar los parámetros del régimen previsional en su conjunto con miras a mejorar su impacto redistributivo (...).”

Asimismo, estudios realizados por la Oficina Internacional del Trabajo manifiestan que la existencia de “regímenes especiales”, en los cuales se accede a pensiones en condiciones más beneficiosas que en otros regímenes generales o “comunes”, solo encontraría cierta justificación en razón del trabajo penoso o insalubre que se realiza. Sin embargo, se precisa que ello no sucede con los diversos regímenes de funcionarios públicos que existen en varios países. Así, señala que:

“La tendencia es a (...) abandonar la protección, a veces injustificada, de algunos trabajos que se han considerado, por distintas razones, como dignos de especial protección en materia de jubilación (docentes, funcionarios o periodistas”.

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

En esta misma línea, reconocidos expertos en la materia han recomendado al Perú que el régimen del personal militar y policial, que recibe un subsidio fiscal importante debería ser integrado a un único sistema general de pensiones.

Por lo expuesto, tal y como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, debe tenerse en cuenta que la igualdad prevista en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución, es un principio rector de la organización del Estado social y democrático de derecho, y de la actuación de los poderes públicos, y por lo tanto vincula positivamente al legislador con los derechos fundamentales, de forma tal que la ley esté llamada a reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en perjuicio de las aspiraciones constitucionales del país.

Así, para analizar la afectación del principio de igualdad en materia de seguridad social en pensiones, el Tribunal Constitucional ha precisado que: "El criterio de evaluación para ello será el del beneficio de todas las personas que reciben pensión, y no exclusivamente el de los que están adscritos al régimen pensionario (...)".

Por lo tanto, las modificaciones que la Autógrafo de Ley propone introducir al régimen de pensiones militar y policial, las cuales establecen situaciones de privilegio extremadamente costosas para la sociedad peruana en general y el resto de los pensionistas del país, contravienen el principio de igualdad previsto en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución.

2.5 Otros aspectos técnicos que deben considerarse

Comparación entre los miembros del antiguo régimen de pensiones militar y policial y los del nuevo régimen

El Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad del régimen del Decreto Legislativo N° 1133 (Sentencia 0009-2015-PITTC, FJ. 58), descartando el argumento de la discriminación entre el personal. Así, ha señalado que:

"(...) se advierte una distinción de regímenes pensionarios del personal militar y policial que es objetiva y no antojadiza, que tiene como elemento determinante el hecho de haber prestado servicios, en algún momento, durante la vigencia del Decreto Legislativo 1132".

La exposición al riesgo como fundamento para aumentar las pensiones de retiro del régimen militar y policial

De modo similar, el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad del régimen del Decreto Legislativo N° 1133 (Sentencia 0008-2016-PUTC), descartando el argumento de la mayor exposición al riesgo del personal militar y policial durante su etapa en actividad, situación que está debidamente cubierta y focalizada a la ocurrencia de contingencias que materialicen dicho riesgo específico, a través de los subsidios de invalidez y el subsidio póstumo, los cuales buscan sustituir los ingresos del personal durante el periodo que debieron permanecer en actividad de no haber ocurrido la contingencia. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado:

"(...) el personal militar y policial en actividad pone en riesgo su vida e integridad a diferencia del personal en situación de retiro (...) De ahí que se encuentre justificado el tratamiento diferente entre el personal militar y policial en situación de actividad y el personal en situación de retiro para el caso del subsidio por fallecimiento".

La regulación del otorgamiento de la pensión de viudez en la unión de hecho

Al respecto se debe señalar que el artículo 3 del reglamento del Decreto Legislativo N° 113314, contempla que las pensiones de viudez se otorgan para el caso de matrimonio, así como de unión de hecho, por consiguiente, dado que el reglamento establece lo mismo que la propuesta legislativa, no es necesario efectuar la modificación de este artículo.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

Análisis de factibilidad de la propuesta de otorgar pensiones de viudez al 100%, prorrogar la pensión de orfandad hasta los 28 años de edad y el acrecentamiento de las pensiones de sobrevivientes en caso de desaparición del derecho de otro sobreviviente

Como se ha venido sosteniendo, los montos de las pensiones que se otorgan en el régimen militar y policial no guardan relación con el monto de los aportes efectuados por el personal militar y policial durante el periodo que estuvieron en actividad: existe un déficit financiero que es cubierto por el Estado, ya sea a través de aportes patronales inexistentes en otros regímenes o a través de transferencias directas del Tesoro Público. De este modo, el financiamiento de las pensiones se basa en la solidaridad con los otros miembros del régimen, quienes aportan hoy, para recibir sus pensiones mañana, y la solidaridad proveniente de los impuestos de todos los peruanos, a través del financiamiento del Tesoro Público.

Por lo tanto, no se puede seguir una lógica de "sucesión" o "herencia" de las pensiones, pues además de incorrecta técnicamente -en tanto en los regímenes de pensiones militares y policiales no existen cuentas individuales de capitalización de los aportes-, los montos aportados durante el periodo de actividad no permiten cubrir beneficios extremadamente costosos como es una pensión de viudez equivalente al 100% de una remuneración consolidada del personal en actividad, una pensión de orfandad hasta los 28 años -probablemente para seguir varios estudios de postgrado-, así como el acrecentamiento de las pensiones de sobrevivencia, en el caso que de otro sobreviviente deje de tener acceso a un derecho pensionario.

La concurrencia de la calidad de beneficiario y administrador de la Caja de Pensiones Militar y Policial como afectación de la imparcialidad e independencia
El Consejo Directivo la Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP) está conformado por 9 directores, dos representan a los pensionistas, y los demás directores no deben pertenecer al régimen de pensiones. Esta disposición busca limitar el copamiento y evitar cualquier conflicto de interés, a fin de que los directores velen por el funcionamiento de la administración del régimen de pensiones, formulando juicios y razonamientos de manera independiente.

Con la medida aprobada no sería posible garantizar la independencia de las decisiones que adopte el Consejo Directivo, pues se abre la posibilidad de que los directores representantes de los Ministerios, sean a su vez pensionistas o personal activo de los regímenes de pensiones administrados por la CPMP, que se sumaría a los otros miembros representantes de los pensionistas en el Consejo Directivo, quienes harían mayoría del máximo órgano de gobierno para la administración de los regímenes de pensiones de militares y policías, y se podrían presentar diversas incompatibilidades, entre ellas tenemos:

- Se contraviene el principio de Buen Gobierno Corporativo, referido a Director Independiente, ya que existiría vinculación permanente del Director pensionista del régimen previsional militar y policial con su administrador, Caja de Pensiones Militar Policial.
- Se generarían potenciales conflictos de intereses, en cuyo caso, de presentarse el conflicto de interés, el Director tendría que inhibirse para adoptar ciertas decisiones, lo cual podría interrumpir las operaciones de la CPMP.
- Existiría más exposición de los Directores, de encontrarse incursos en los impedimentos para ser Director conforme a la Resolución SBS N° 272- 2017.

2.6 Análisis presupuestal y la prohibición de iniciativa de gasto

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

La propuesta busca modificar el porcentaje de aporte al régimen de pensiones del personal militar y policial. Actualmente, el aporte es de 19%, donde el 6% corresponde al aporte del Estado y el 13% corresponde al personal militar y policial. La propuesta busca aumentar el aporte al 25%, donde el 10% corresponderá al aporte del Estado y el 15% será a cargo del personal militar y policial. Esto significa que una parte mayor de aporte será asumida por el Estado.

Asimismo, en el artículo de Financiamiento se establece que el gasto generado por esta norma se financiará con cargo a los presupuestos de los pliegos 026: Ministerio de Defensa y 007: Ministerio del Interior, y con cargo a la Reserva de Contingencia. Esto implica que se deberán asignar mayores recursos públicos a los pliegos mencionados para financiar los gastos generados por la implementación de las medidas propuestas, sin embargo, estos recursos adicionales no están contemplados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, aprobado por la Ley N° 31953, el cual se encuentra efectivamente equilibrado entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, no contemplando los recursos para la implementación de la medida propuesta.

Con relación a la Reserva de Contingencia, cabe precisar que para el presente año los recursos se encuentran comprometidos en su totalidad a la atención de medidas prioritarias o que cuenten con marco legal para su atención. Además, en la Asignación Presupuestaria Multianual 2025-2027, no se tienen previstos recursos para la atención de la medida propuesta, por lo que debe retirarse la mención al financiamiento con cargo a la reserva de contingencia.

Es relevante mencionar que, al aprobarse las propuestas contenidas en la Autógrafo de Ley, se generarían obligaciones de largo plazo que podrían incrementarse con el tiempo, lo que afectaría la Caja Fiscal y tendría un impacto en el Presupuesto del Sector Público que no se encuentra dimensionado, dado que no se ha determinado el costo de implementación de estas medidas en el sustento de la propuesta normativa.

Al respecto, como se ha indicado anteriormente, el proyecto de ley sobre el que se basa la Autógrafo carece de un estudio que demuestre en términos cuantitativos su viabilidad financiera y la solvencia de la Caja de Pensiones Militar Policial para atender las nuevas prestaciones previsionales para el presente año, así como para los años subsiguientes. Asimismo, atendiendo a lo señalado en el numeral precedente, debemos observar que en el Análisis Costo — Beneficio del Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, que da origen a la Autógrafo de Ley, se señala "La fórmula legal propuesta a través del presente dictamen no contiene iniciativa para crear ni aumentar el gasto público vigente, previsto en la ley de presupuesto actual. (...)", no obstante, se señala además que: "Así, la presente fórmula legal, no crea ni aumenta el gasto público, toda vez que, de acuerdo a las competencias propias del Poder Ejecutivo, correspondería a este poder del Estado, la posterior inclusión de una partida en el presupuesto anual para su materialización", además sostiene que "nos encontramos ante una norma que genera una obligación para el Estado peruano; consecuentemente, ante la eventual aprobación de la proposición legal, corresponderá que el Poder Ejecutivo considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente se generen para su implementación"; es decir, se afirma que sí se van a necesitar recursos, sin embargo, no desarrolla un análisis costobeneficio debidamente cuantificado que indique los costos de su implementación y una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación por parte de los sectores involucrados, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público que demuestre que

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

existen recursos suficientes para su financiamiento y sostenibilidad en los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En este sentido, conforme a lo expuesto, y lo sostenido en el *Dictamen, la Autógrafo de Ley vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria establecidas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024*, reglas que establecen que todo proyecto normativo debe estar acompañado de dicho análisis que muestre el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

Además, la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafo indica que el financiamiento se efectúe con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia a la que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1440, lo cual implica que el pliego Ministerio de Economía y Finanzas realice modificaciones presupuestarias a favor de los pliegos involucrados para financiar la medida propuesta, financiamiento que no se encuentra previsto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, aprobado por la Ley N° 31953.

En ese sentido, su implementación demandará recursos adicionales al Tesoro Público, lo cual contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 7817 de la Constitución Política del Perú y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2º del Decreto Legislativo N° 1440.

Adicionalmente, se considera que, la referida Disposición al señalar que "El gasto que irrogue la aplicación de la presente norma se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de los Pliegos (...) y con cargo a la Reserva de Contingencia a que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, no es técnicamente viable, debido a que se vulnera lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política del Perú, respecto a las atribuciones del Presidente de la República de administrar la Hacienda Pública, competencia del Poder Ejecutivo que ejerce a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

A mayor detalle, es importante mencionar que el Tribunal Constitucional, intérprete final de la Ley Fundamental, en la Sentencia recaída en el expediente N° 00002-2013-PCC/TC, señaló que el Poder Ejecutivo es el poder con competencia exclusiva para administrar la hacienda pública, así como la reserva de contingencia, dicha competencia la ejerce únicamente a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, de acuerdo a la normativa correspondiente¹⁹, siendo el único que, mediante resoluciones ministeriales o decretos supremos, dispone la transferencia de partidas de la Reserva de Contingencia y la modifica presupuestalmente, lo cual no ha sido considerado en el análisis del Dictamen que origina la Autógrafo.

De la misma manera, el fundamento 57 de la Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2021-PI/TC señala que:

"En este mismo sentido, este intérprete final de la Ley Fundamental entiende que las reservas de contingencia, relativas al Sistema Nacional de Presupuesto Público, corresponden ser administradas por el Poder Ejecutivo, ya que dicha entidad cuenta con los conocimientos técnicos requeridos para determinar la forma en que debe operar su uso. Evidentemente, el que estos fondos puedan ser administrados por un órgano ajeno, puede afectar la forma en que este poder del Estado decide administrar la hacienda pública" (resaltado nuestro).

El sentido de la prohibición de iniciativa de gasto del artículo 79 de la Constitución Política.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

El artículo 79 de la Constitución es extremadamente claro cuando señala que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

A quien corresponde la iniciativa en esta materia es al Poder Ejecutivo. Lo que busca la Constitución Política es dividir el poder público, repartiendo competencias en materias exclusivas según la especialidad de cada órgano interviniente, con la finalidad garantizar un manejo predominantemente técnico de los fondos públicos y evitar que dicho poder sea usado, como se hizo con anterioridad a la imposición de este tipo de restricciones constitucionales, con fines políticos y/o electorales'.

*Es necesario poner de relieve que el **artículo 79 de la Constitución alude a los gastos públicos en general, sin efectuar distinción alguna**. Es decir que no interesa su particular naturaleza, modalidad o momento en el que se efectúa. Bastará que se trate de un gasto que pueda ser considerado como público.*

Una limitación constitucional así de amplia sobre las iniciativas de gasto público es común en países que han logrado un alto nivel de desarrollo económico y social. Así, por ejemplo, puede verse en la Constitución de la República Francesa de 1958, en la cual se señala que:

"Las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no son admisibles cuando su adopción resultaría en una disminución de los recursos públicos o en la creación o el agravamiento de un cargo público".

En el caso de la Ley Fundamental de la República Alemana, el artículo 113 pone énfasis en que las restricciones constitucionales dirigidas al Parlamento, incluyen también el aumento de los gastos para el futuro, al señalar que:

"Requieren la aprobación del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los involucren para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Bundestag postergue su decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Bundestag un dictamen en el plazo de seis semanas".

*En este sentido, en el Perú la aprobación de una norma que genera mayores gastos públicos sea en el corto, mediano o largo plazo, requiere de la iniciativa del Poder Ejecutivo, la cual está negada por el artículo 79 al Congreso de la República. Por ende, toda ley que genere mayores gastos públicos y que sea aprobada por el Congreso de la República sin contar con la concurrencia del Poder Ejecutivo resulta **inconstitucional por contravenir el citado artículo 79 de la Carta Magna**.*

El Tribunal Constitucional ha puesto énfasis en ello en los fundamentos 31, 33, 34 y 35 de la sentencia recaída en el Expediente 00016-2021-PI/TC (demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley de devolución del dinero del Fonavi) precisando que:

"31. (...) el artículo 79 de la Constitución dispone la prohibición de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gasto público, salvo en lo que refiere a su presupuesto (...)"

33. De esta manera, la introducción del requisito de la participación del MEF obedece a la circunstancia, bien conocida, de que las normas que ocasionan gastos también generan graves consecuencias en otros sectores. Es por ello que la concurrencia del Poder Ejecutivo en la adopción de medidas que generan gasto público se relaciona con la necesidad de evitar un desbalance en el equilibrio presupuestal. La Constitución peruana, por esta misma razón, no permite que los congresistas tengan de forma directa e incondicional iniciativa de gasto público.

34. Queda claro, entonces, que el Poder Legislativo necesita de la participación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa legislativa que promueva, si es que esta implica creación o aumento del gasto público.

35. En consecuencia, el Congreso de la República no puede utilizar su facultad de iniciativa legislativa para crear o incrementar el gasto de recursos, toda vez que dicha facultad constitucionalmente le corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo. Esta competencia se establece, además, en los incisos 3, 4 y 5 del artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (...)" (resaltado agregado).

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

En múltiples oportunidades, como ocurre en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PUTC, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo administrar la hacienda pública.

En este sentido, la Autógrafo de Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial y dicta otras disposiciones, resulta inconstitucional pues para su elaboración no ha concurrido la iniciativa del Poder Ejecutivo.

V. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES

5.1 Alternativa frente a las observaciones a la autógrafo de ley

El artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley, establece lo siguiente:

“Al emitir el dictamen sobre una autógrafo observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafo según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafo.
- b) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafo. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) **Nuevo proyecto:** cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafo observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafo, pero se incorporan normas o disposiciones de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.”

Como regla general, sobre la votación en el Pleno del Congreso de estas observaciones a las autógrafas de ley, Giovanni Forno Flórez refiere que:

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

"El dictamen recaído en la autógrafo de ley observada requiere, para su aprobación, el voto de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso (61¹ congresistas), conforme a las disposiciones del artículo 108 de la Constitución. Sin embargo, en la práctica, esta votación calificada se aplica sólo a la insistencia. En el caso de allanamiento, se ha interpretado que, al aceptar el Congreso las observaciones del Poder Ejecutivo, y habiendo coincidencia entre ambos Poderes del Estado, no existe una "reconsideración" propiamente dicha, en los términos expresados en el referido artículo constitucional y, por tanto, la votación para la aprobación de éstas es la de mayoría simple."

Tanto la ley aprobada por insistencia como la aprobación por allanamiento no requieren de segunda votación y su promulgación corresponde al Presidente del Congreso.

Cuando la Comisión opta por modificar el texto legal de la autógrafo de ley observada que no han sido cuestionadas, la votación que se requiere en el Pleno para su aprobación es la mayoría simple. Aprobado dicho texto, éste deberá remitirse al Poder Ejecutivo para que se pronuncie nuevamente, esta vez sobre los aspectos no observados de la autógrafo que han sido modificados; por consiguiente, el Presidente de la República puede formular nuevas observaciones." (FORNO FLOREZ, Giovani, Procedimiento Parlamentario en el Perú. En Derecho Parlamentario. Serie de Cuadernos de Capacitación Parlamentaria. Primera Edición, Marzo 2016. Pág. 230).

5.2 Análisis de las observaciones

En atención a la revisión de las observaciones formuladas por la Presidente de la República a la Autógrafo de Ley, corresponde manifestar lo siguiente:

OBSERVACIÓN 1: GENERACIÓN DE GASTO PÚBLICO

La observación sostiene que la Autógrafo de Ley implicará un costo total estimado de S/. 14,851 millones, debido al aumento de aportes estatales (S/. 1,901 millones) y al otorgamiento de prestaciones previsionales elevadas no financiadas (S/. 12,950 millones). Asimismo, advierte que, si bien el impacto presupuestal inicial sería reducido, a partir del décimo año se incrementaría progresivamente los gastos de pensiones, alcanzando un pico alrededor del año 35. En esa línea, argumenta que el escenario pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema previsional creado por el Decreto Legislativo 1133, requiriéndose progresivamente más subsidios públicos.

Frente a ello, resulta crucial enfatizar que la Autógrafo de Ley responde a la imperiosa necesidad de reconocer el esfuerzo, entrega y sacrificio del personal militar y policial, cuya labor es esencial para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno. El elevado nivel de exposición al riesgo, unido a la limitación de derechos fundamentales como la sindicación y la huelga, justifica un régimen previsional diferenciado que reconozca su función estratégica y la naturaleza

¹ 61 congresistas está referido al texto anterior de 120 congresistas; al incrementarse a 130 congresistas se requiere de 66 congresistas.

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

singular de sus servicios. Este razonamiento es aplicable tanto al personal acogido al Decreto Ley 19846 como a aquellos comprendidos en el Decreto Legislativo 1133.

Bajo esa perspectiva, no existe justificación técnica ni jurídica para perpetuar un tratamiento desigual entre ambos regímenes previsionales. El principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 2, numeral 2 de la Constitución, impone el deber de adoptar medidas que subsanen las brechas existentes en materia de seguridad social, especialmente cuando afectan a quienes arriesgan su vida por el país. Corregir estas asimetrías también contribuye a fortalecer la cohesión institucional, fomentar la permanencia del personal altamente calificado y atraer a nuevas generaciones con vocación de servicio y elevado perfil profesional.

En esta línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la igualdad “*no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación*”. Esto, en una relación laboral se traduce como la igualdad de oportunidades sin discriminación, tal como lo prescribe el numeral 1 del artículo 26 de la Norma Constitucional, sobre el cual, el órgano de control de la Constitución ha establecido en el fundamento 43 de la sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC lo siguiente: “*La discriminación es, en conclusión, el trato diferenciado que se da a una persona por determinadas cuestiones, lo que imposibilita su acceso a oportunidades esenciales a las que otros, en su misma condición tienen derecho. Pues si bien, la aplicación de la causal de renovación no implica una sanción administrativa, trunca el desarrollo profesional de los invitados al retiro*”.

Por lo tanto, considerando que el personal militar y policial realiza funciones específicas de defensa y seguridad que la Constitución y las leyes le encarga, tiene derecho a gozar de iguales beneficios previsionales, indistintamente del régimen al que pertenezcan.

En tal sentido, la Autógrafo de Ley establece un esquema de incremento de aportes que involucra tanto al Estado como a los propios afiliados del Decreto Legislativo 1133. No obstante, el monto proyectado de S/. 14,851 millones no debe interpretarse como un gasto extraordinario e incontrolado, sino como la manifestación concreta de la responsabilidad del Estado con quienes han consagrado su vida al servicio de la Nación. Una muestra reciente de esta responsabilidad es el reajuste de pensiones aprobado mediante el Decreto Supremo 04-2025-EF, en beneficio de los pensionistas del Decreto Ley 19846 y del Montepío.

Por otro lado, la afirmación de que la Autógrafo compromete la viabilidad financiera del sistema previsional militar policial carece de rigor técnico. En primer término, el régimen del Decreto Ley 19846 se encuentra cerrado desde el año 2012, por lo que no admite nuevos afiliados. En consecuencia, sus beneficiarios se encuentran en proceso de reducción demográfica. Esta tendencia natural implica una

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

disminución gradual de la presión fiscal sobre dicho régimen, lo que a su vez abre espacio para reasignar recursos hacia el régimen regulado por el Decreto Legislativo 1133. Esta redistribución, gestionada con adecuada planificación y eficiencia, constituye una herramienta válida para garantizar la sostenibilidad financiera de la reforma propuesta.

Es necesario, además, diferenciar conceptualmente los compromisos previsionales de los proyectos de inversión pública. Mientras las pensiones constituyen obligaciones legales y sociales continuas, el financiamiento de infraestructura corresponde a gastos de capital sujetos a discrecionalidad. Equiparar ambos rubros ignora su distinta naturaleza jurídica y fiscal, y desvirtúa el análisis de sostenibilidad del sistema.

OBSERVACIÓN 2: PRESUNTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El Poder Ejecutivo argumenta que la Autógrafo de Ley no cuenta con un estudio actuarial que respalde su sostenibilidad financiera, requisito establecido por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú. Advierte que, conforme a experiencias anteriores como los regímenes del Decreto Ley 20530 y del Decreto Ley 19846 para el personal militar y policial, los sistemas previsionales sin planificación técnica se tornaron inviables en el tiempo, comprometiendo seriamente el equilibrio fiscal. Por ello, enfatiza que cualquier reforma en materia previsional debe estar acompañada de un análisis técnico que garantice su viabilidad a largo plazo, advirtiendo que en este caso no se habría cumplido con ese mandato constitucional, incurriendo además en la prohibición que tiene el Congreso de aprobar normas que impliquen incremento del gasto público sin la debida fuente de financiamiento.

Ante esta observación, conviene recordar que el artículo 168 de la Constitución establece que la organización, funciones, especialidades, preparación, empleo y disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se rigen por leyes y reglamentos específicos. Esta disposición no solo reconoce la naturaleza diferenciada de ambas instituciones, sino que obliga al legislador a contemplar sus particularidades al diseñar sus regímenes laborales y previsionales. La labor de militares y policías se caracteriza por un régimen de disponibilidad permanente, jornadas prolongadas, operativos impredecibles y funciones que demandan una preparación física, mental y profesional excepcional, factores que los distinguen claramente de cualquier otro servidor público o trabajador civil.

En ese marco, aplicar de manera estricta y uniforme criterios generales de sostenibilidad financiera, sin atender a estas especificidades constitucionalmente reconocidas, constituye una simplificación técnica que distorsiona la evaluación real del impacto de esta reforma. No se trata de ignorar la sostenibilidad fiscal, sino de abordarla desde un enfoque sectorial, proporcional y adecuado a la naturaleza del servicio que prestan estos servidores del Estado. El principio de sostenibilidad

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

debe aplicarse respetando los principios de equidad y justicia, reconociendo que no todos los regímenes pueden ni deben evaluarse bajo los mismos parámetros actuariales o financieros.

Adicionalmente, la Autógrafo de Ley no propone un sistema de reparto financiado exclusivamente por el Tesoro Público, sino que establece una estructura de financiamiento mixta, en la cual el aporte total al régimen de pensiones del Decreto Legislativo 1133 asciende al 25% de la remuneración pensionable. De ese total, el 15% será asumido por el propio personal militar y policial, y el 10% por el Estado. Esta fórmula representa un compromiso solidario entre el afiliado y el Estado, distribuyendo la carga financiera de forma equilibrada y responsable. Por tanto, no se trata de una medida que traslade íntegramente la carga al erario, sino de un modelo contributivo que promueve la corresponsabilidad financiera en la sostenibilidad del régimen.

En conclusión, la presunta afectación del principio de sostenibilidad financiera carece de fundamento suficiente cuando se analizan las características particulares del régimen militar y policial, el esquema de financiamiento mixto propuesto y la posibilidad de implementar mecanismos de control y ajuste fiscal progresivo. Por tanto, la reforma planteada se encuentra en concordancia con los principios constitucionales y responde a un enfoque de justicia previsional que el Estado tiene el deber de garantizar.

OBSERVACIÓN 3: PROHIBICIÓN DE LA NIVELACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEBIDO A SU INSOSTENIBILIDAD

El Poder Ejecutivo sostiene que la Autógrafo de Ley infringe el principio constitucional de no nivelación, consagrado en la Carta Magna, al establecer un sistema de pensiones que iguala —según su interpretación— las remuneraciones de los pensionistas con las del personal en actividad. Argumenta que ello constituye una “nivelación” prohibida por la Constitución y ratificada por el Tribunal Constitucional, configurando una medida fiscalmente insostenible. Asimismo, advierte que el modelo propuesto sería inviable financieramente, dado que los aportes previsionales no serían suficientes para cubrir pensiones equivalentes a las remuneraciones activas, particularmente si estas fuesen susceptibles de actualizaciones periódicas.

No obstante, es indispensable precisar que el principio de no nivelación de las pensiones, establecido en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, fue incorporado con la finalidad de evitar la figura conocida como “cédula viva”, cuya aplicación indiscriminada generó en el pasado una carga fiscal progresiva e insostenible para el Estado. Sin embargo, dicho principio no prohíbe que las pensiones se calculen en función de una remuneración consolidada al momento del retiro, siempre que no se dispongan mecanismos de ajuste automático vinculados a las variaciones salariales del personal en actividad. La prohibición se refiere, en esencia, a la actualización constante e ilimitada de las

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

pensiones en sincronía con los incrementos salariales de servidores en funciones, no a la determinación inicial de la pensión sobre la base de una remuneración unificada.

En contraposición, la propuesta contenida en la Autógrafo de Ley plantea el cálculo de la pensión sobre la base de la remuneración consolidada al momento del retiro, entendida como un concepto único que integra todos los ingresos permanentes —remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y otros— que percibe el personal militar y policial en actividad. Este método no contempla mecanismos de actualización automática, sino que fija el monto de la pensión en el momento del cese, asegurando previsibilidad y estabilidad fiscal. No se trata, entonces, de una “nivelación” en los términos prohibidos por la Constitución, sino de una fórmula técnica que reconoce de manera justa y transparente la remuneración efectiva del personal al finalizar su servicio activo.

Asimismo, este enfoque permite evitar distorsiones provocadas por la existencia de múltiples conceptos remunerativos que, en la práctica, dificultan el cálculo y la homologación de pensiones, generando inequidades internas dentro del mismo régimen. La consolidación de todos los ingresos recurrentes en una sola base pensionaria garantiza mayor claridad jurídica, reduce arbitrariedades administrativas y contribuye a una gestión previsional más ordenada y eficiente.

Por otro lado, la medida responde a un principio elemental de justicia: reconocer el servicio y sacrificio que caracteriza la carrera militar y policial. Establecer una pensión digna y proporcional a la remuneración consolidada al momento del retiro no solo es un acto de reconocimiento, sino una herramienta estratégica para preservar la moral institucional, fortalecer la vocación de servicio y retener personal altamente capacitado. Ello se alinea con los principios de equidad y razonabilidad que deben regir cualquier sistema previsional, especialmente aquellos aplicables a sectores que, como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, están sometidos a un régimen de derechos restringidos, alta exposición al riesgo y una dedicación plena al Estado.

OBSERVACIÓN 4: EQUIDAD Y JUSTICIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL

El Poder Ejecutivo señala que el régimen de pensiones aplicable al personal militar y policial ya otorga beneficios significativamente superiores a los que brindan los regímenes previsionales generales, como el Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley N.^º 19990) o el Sistema Privado de Pensiones. En consecuencia, sostiene que la Autógrafo de Ley, al plantear beneficios adicionales, vulneraría los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a la seguridad social.

Sin embargo, esta observación desconoce que el principio de igualdad ante la ley no implica un tratamiento idéntico para todos los ciudadanos, sino un trato equitativo basado en circunstancias relevantes y objetivas. Conforme lo ha

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

establecido reiteradamente el Tribunal Constitucional, no toda diferenciación normativa constituye una discriminación, siempre que exista una justificación racional basada en criterios legítimos y proporcionales. En tal sentido, el tratamiento previsional diferenciado del personal militar y policial encuentra sustento constitucional en la naturaleza singular de sus funciones, los riesgos extraordinarios que asumen y las limitaciones específicas a sus derechos fundamentales por mandato constitucional.

El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú desempeña un rol esencial en la preservación de la soberanía, la defensa nacional, la seguridad interna y el orden público. Estas labores implican una exposición permanente a peligros físicos y psicológicos, incluyendo operativos en zonas de emergencia, enfrentamientos con organizaciones criminales y participación en situaciones de alto riesgo que comprometen la vida, la integridad y la salud del efectivo. Adicionalmente, se enfrentan a condiciones laborales de alta exigencia, tales como régimen disciplinario especial, disponibilidad permanente, movilidad constante y limitaciones al ejercicio de derechos sindicales y políticos, entre otros. Estas particularidades justifican un régimen previsional específico que reconozca el carácter excepcional de su servicio a la Nación.

El principio de igualdad no implica tratar de manera idéntica a todos los individuos, sino asegurar un trato equitativo basado en circunstancias relevantes. El Tribunal Constitucional ha reconocido que es constitucional establecer diferencias entre el personal militar y policial en actividad y en retiro, debido a las funciones y riesgos inherentes a su labor. En la sentencia STC 00008-2016-PI, se afirmó que el personal en actividad expone su vida e integridad, lo que justifica un tratamiento diferenciado respecto a subsidios y beneficios.

Asimismo, organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han señalado que, si bien deben evitarse regímenes previsionales excesivamente privilegiados sin justificación, sí resultan admisibles sistemas diferenciados cuando existan razones fundadas que lo sustenten. En el caso del personal militar y policial, dichas razones existen y han sido reconocidas tanto a nivel nacional como internacional. Lo relevante es que dicho régimen especial cumpla con los principios de transparencia, razonabilidad, proporcionalidad y sostenibilidad financiera.

En esa línea, la propuesta contenida en la Autógrafo de Ley no constituye una infracción al principio de equidad, sino una adecuación normativa que reconoce condiciones objetivamente distintas. El diseño de este régimen no busca establecer privilegios injustificados, sino garantizar que el personal militar y policial acceda a una pensión digna y proporcional al servicio prestado, en condiciones que reflejen el carácter excepcional de su labor.

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

OBSERVACIÓN 5: OTROS ASPECTOS TÉCNICOS

Comparación entre los miembros del antiguo régimen de pensiones militar y policial y los del nuevo régimen

Se afirma que el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia 0009-2015-PI/TC, declaró constitucional el Decreto Legislativo 1133, desestimando la existencia de una discriminación entre quienes pertenecen al antiguo y al nuevo régimen previsional. Esta posición se basó en que la diferencia radica en un criterio objetivo y justificado: la prestación de servicios durante la vigencia del Decreto Legislativo 1132.

Sin embargo, aunque el Tribunal reconoció que dicha diferenciación se origina en el momento de ingreso al servicio y el marco normativo vigente en cada caso (DL 1132 frente al DL 19846), no consideró una variable crucial desde el enfoque de la equidad sustantiva: el hecho de que tanto el personal del antiguo como del nuevo régimen cumplen funciones objetivamente equivalentes en cuanto a nivel de responsabilidad, grado de riesgo, exigencia física y restricciones a derechos fundamentales, como la sindicalización o el ejercicio del derecho de huelga.

La coexistencia de ambos regímenes ha generado situaciones de desigualdad no justificada entre efectivos en actividad y pensionistas, quienes comparten una trayectoria profesional, formación y responsabilidades similares. Esta situación impacta negativamente en la moral institucional y contraviene el principio de igualdad ante la ley. Ejemplo de ello es que dos oficiales con igual rango, funciones, antigüedad y exposición al riesgo pueden percibir pensiones con diferencias de hasta 30% o más, únicamente debido a la fecha de inicio de su carrera. Esta diferencia, sustentada en una circunstancia meramente temporal, constituye una base débil para legitimar tratamientos tan dispares.

Es importante subrayar que tanto el personal amparado por el Decreto Ley 19846 como el comprendido en el Decreto Legislativo 1133 desempeñan funciones caracterizadas por sacrificio extremo, disponibilidad permanente, estricta sujeción a disciplina militar o policial y renuncia a derechos laborales esenciales. Por consiguiente, cualquier distinción jurídica al interior de este colectivo debe sustentarse en razones especialmente sólidas y debidamente justificadas.

La exposición al riesgo como fundamento para aumentar las pensiones de retiro del régimen militar y policial

La observación señala que el Tribunal Constitucional mediante la sentencia recaída en el expediente 0008-2016-PI/TC declaró constitucional el régimen previsional establecido por el Decreto Legislativo 1133, desestimando el argumento de que la mayor exposición al riesgo del personal militar y policial en actividad justifica un aumento de sus pensiones de retiro.

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

Sin embargo, el fundamento jurídico que invoca el Ejecutivo en esa sentencia no resulta pertinente para evaluar la constitucionalidad de la autógrafa, ya que aborda una problemática distinta: la diferenciación entre el personal en situación de actividad y el personal en retiro, en el marco de subsidios por fallecimiento o invalidez ocurridos durante el servicio.

Dicho pronunciamiento no aborda ni resuelve la constitucionalidad de un tratamiento previsional diferenciado entre pensionistas que, pese a desempeñar funciones similares durante su vida profesional, pertenecen a regímenes distintos (DL 19846 y DL 1133). Por lo tanto, invocar esta sentencia para sustentar la negativa a la autógrafa, constituye un uso inadecuado y descontextualizado de la jurisprudencia, ya que se trata de supuestos jurídicos diferentes que requieren un análisis autónomo desde el enfoque de proporcionalidad y de igualdad sustantiva.

A diferencia de otros regímenes laborales, el personal militar y policial está sometido a un riesgo operativo permanente durante toda su carrera activa, aun en contextos de paz o fuera de conflictos armados. Este riesgo no se disipa sin consecuencias al momento del retiro, sino que suele dejar secuelas físicas, emocionales y familiares, afectando directamente la calidad de vida de los jubilados.

Por ello, el régimen previsional debe contemplar no solo los riesgos concretos que se materializan (como los cubiertos por subsidios por fallecimiento o invalidez), sino también el riesgo acumulado y estructural a lo largo de la carrera. Este enfoque permite reconocer el desgaste prolongado e irreversible asociado al servicio militar y policial, justificando así un cálculo pensional más equitativo, coherente con los principios de justicia previsional.

En consecuencia, trasladar sin más los criterios de esa sentencia para rechazar ajustes al régimen previsional vigente implica una interpretación errónea y limitada del precedente constitucional. La autógrafa de ley no persigue equiparar beneficios entre personal activo y retirado en materia de subsidios por riesgo, sino establecer un cálculo más uniforme, justo y proporcional al momento del retiro.

Si bien los subsidios de invalidez y fallecimiento buscan cubrir contingencias propias de la etapa activa, ello no agota la función protectora del sistema previsional militar-policial. La pensión de retiro debe reflejar el carácter excepcional del servicio prestado, marcado por una carrera profesional desarrollada bajo condiciones de alta exigencia física, riesgos constantes, régimen disciplinario estricto y disponibilidad permanente.

La regulación del otorgamiento de la pensión de viudez en la unión de hecho

La observación señala que el artículo 3 del reglamento del Decreto Legislativo 1133 ya reconoce la unión de hecho como condición válida para acceder a la

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

pensión de viudez, equiparándola al matrimonio, por lo que no resulta necesaria una modificación normativa adicional en ese aspecto.

Sin embargo, si bien el artículo 3 del Reglamento (D.S. 129-2013-EF) contempla esa equiparación, lo hace únicamente en el plano reglamentario, no legal. Por ello, para garantizar plenamente el derecho del conviviente sobreviviente, su reconocimiento debe establecerse expresamente en una norma con rango legal, que proporcione estabilidad jurídica, fuerza vinculante y evite interpretaciones restrictivas o modificaciones administrativas posteriores.

La inclusión explícita de este derecho en la autógrafo de ley fortalece la seguridad jurídica de los deudos del personal militar y policial. No es razonable que un derecho de tal trascendencia —como el acceso a la pensión de viudez— dependa exclusivamente de una norma reglamentaria, sujeta a eventual revisión o reinterpretación por parte de la administración.

Incorporar esta garantía a nivel legal permite que los beneficiarios actúen con previsibilidad y certeza, sin quedar expuestos a decisiones arbitrarias o a cambios en la reglamentación.

Debe recordarse que el Congreso tiene plena facultad para dictar normas que aclaren, desarrollos o refuerzen el alcance de los derechos en regímenes especiales, como el militar-policial, en particular cuando se trata de derechos previsionales con fuerte impacto social y familiar.

Lejos de resultar innecesaria, la disposición contenida en la autógrafo consolida y fortalece el reconocimiento ya previsto a nivel reglamentario, elevándolo a un plano jurídico superior que otorga mayor protección y garantía a los beneficiarios.

Análisis de factibilidad de la propuesta de otorgar pensiones de viudez al 100%, prorrogar la pensión de orfandad hasta los 28 años de edad y el acrecentamiento de las pensiones de sobrevivientes en caso de desaparición del derecho de otro sobreviviente

La observación del Poder Ejecutivo señala que el financiamiento de las pensiones de los regímenes militares y policiales está basado en un sistema de solidaridad intergeneracional y en las transferencias del Tesoro Público. Sin embargo, esta solidaridad no debe ser entendida como un límite a los derechos de los beneficiarios. El hecho de que las pensiones se financien, en parte, con recursos del Estado no implica que se deban aplicar límites arbitrarios a los montos o condiciones de las pensiones de sobrevivientes, en especial cuando se trata de la protección social de personas vulnerables, como los viudos, huérfanos y otros sobrevivientes. El derecho a la seguridad social y a una pensión justa es un derecho humano que debe garantizarse.

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

La pensión de viudez es un derecho fundamental en muchos sistemas de pensiones, puesto que busca proporcionar estabilidad económica al cónyuge sobreviviente ante la pérdida de un familiar que constituía la fuente principal de ingresos. En el caso de los trabajadores militares y policiales, este derecho adquiere una dimensión particular, ya que estos profesionales se exponen a un mayor riesgo físico y psicológico en comparación con otros trabajadores.

Por su parte, la prolongación de la pensión de orfandad hasta los 28 años es una medida que responde a las actuales realidades sociales y educativas. Hoy en día, los jóvenes pueden continuar sus estudios más allá de los 18 años, incluyendo postgrados y programas de especialización, que a menudo requieren apoyo económico adicional. Esta medida no debe verse como un privilegio, sino como una adaptación del sistema previsional a las exigencias contemporáneas de la educación superior, donde los jóvenes de 18 a 28 años aún dependen de sus padres o de sus progenitores sobrevivientes para continuar sus estudios.

La concurrencia de la calidad de beneficiario y administrador de la Caja de Pensiones Militar y Policial como afectación de la imparcialidad e independencia

La observación señala que la propuesta de permitir que los directores representantes de los Ministerios en la Caja de Pensiones Militar y Policial sean también pensionistas o personal activo del régimen militar-policial afectaría la imparcialidad e independencia de la toma de decisiones del Consejo Directivo.

No obstante, esta propuesta no implica un copamiento institucional, sino una medida orientada a equilibrar la representación de los beneficiarios directos del sistema previsional. Estos actores tienen un interés legítimo y directo en que las decisiones adoptadas por la CPMP respondan a sus necesidades reales y reflejen fielmente su situación.

Excluir sistemáticamente a quienes pertenecen al régimen y son parte interesada en el sistema debilita el principio de participación democrática en la gestión previsional, y priva al Consejo de una visión empírica de los problemas que enfrentan los usuarios. Permitir su participación no solo mejora la representatividad del órgano directivo, sino que fortalece la legitimidad de sus decisiones ante la comunidad militar y policial.

OBSERVACIÓN 6: Prohibición de iniciativa de gasto

La observación señala que al incrementar el aporte estatal del 6% al 10% sin respaldo financiero en el presupuesto aprobado para el año 2024 ni en la Asignación Presupuestaria Multianual 2025-2027, se incurre en una iniciativa de gasto prohibida por el artículo 79 de la Constitución. Sin embargo, esta observación carece de sustento si se considera la interpretación establecida

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

por el Tribunal Constitucional en la STC 984/2021, Exp. 00018-2021-PI/TC, que distingue claramente entre gasto público y obligación estatal.

La Autógrafo de Ley no ordena una erogación inmediata ni compromete recursos del presupuesto vigente, sino que establece una obligación jurídica futura cuya ejecución dependerá del proceso de programación y asignación presupuestal a cargo del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, no contraviene la prohibición del artículo 79 de la Carta Magna, que impide solo la creación o incremento de gastos con cargo al presupuesto del año fiscal en curso. Además, el Tribunal ha señalado que dicha norma no debe interpretarse de forma restrictiva, pues no puede impedir al legislador promover la realización de derechos fundamentales como el acceso a una seguridad social adecuada, conforme al mandato constitucional y a los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Perú.

En ese marco, la Autógrafo de Ley se enmarca en el ejercicio legítimo de la función legislativa y no vulnera la iniciativa exclusiva de gasto del Ejecutivo, pues no determina desembolsos inmediatos, sino que configura una base normativa para su eventual implementación, respetando el principio de separación de poderes y los mecanismos presupuestarios establecidos en el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, la observación también indica que el uso de la Reserva de Contingencia contradice normas presupuestales vigentes y excede las competencias del Congreso. No obstante, este argumento no se sostiene a la luz del marco normativo vigente ni de la finalidad de dicho mecanismo presupuestal. La Reserva de Contingencia, regulada en los artículos 53 y 54 del Decreto Legislativo 1440, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, tiene como propósito principal atender situaciones imprevistas o gastos no previstos en el presupuesto institucional aprobado, incluyendo aquellos derivados de nuevas normas legales que crean obligaciones durante el ejercicio fiscal. Por tanto, su uso no es inconstitucional ni arbitrario, sino una herramienta prevista expresamente para dotar de viabilidad presupuestal a políticas públicas emergentes o necesidades sobrevinientes, siempre que se sigan los procedimientos técnicos correspondientes a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Además, el uso eventual de la Reserva de Contingencia no traslada la iniciativa de gasto al Congreso ni infringe el artículo 79 de la Constitución, ya que el desembolso no se activa directamente por la ley aprobada sino por una decisión administrativa del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su competencia presupuestaria. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 984/2021, el legislador puede establecer obligaciones jurídicas que no

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

impliquen ejecución presupuestal inmediata, dejando al Ejecutivo la decisión de incorporar o no las partidas necesarias a través de los mecanismos previstos, entre ellos la Reserva de Contingencia. En consecuencia, el proyecto no vulnera principios presupuestales ni constitucionales por el solo hecho de prever, de manera general, que los recursos para su implementación provengan eventualmente de dicha reserva.

Asimismo, la observación cuestiona que no se haya presentado un estudio de viabilidad financiera ni un análisis costo-beneficio cuantificado, lo que presuntamente contraviene la Ley de Equilibrio Financiero. Este argumento no resulta consistente puesto la Ley 31954 no prohíbe al Congreso emitir normas que generen obligaciones jurídicas con efectos presupuestales futuros. Su finalidad es preservar el equilibrio financiero durante el ejercicio fiscal en curso, estableciendo reglas para la programación, ejecución y control del gasto público, pero no restringe la función legislativa de crear marcos normativos que orienten la política pública. En línea con la STC 984/2021, el Tribunal Constitucional ha precisado que lo que el artículo 79 de la Constitución prohíbe es la creación de gastos con cargo al presupuesto vigente, no la aprobación de leyes que, por su naturaleza, deban ser implementadas gradualmente y cuya ejecución esté condicionada a las decisiones presupuestales del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, si la Autógrafo de Ley no establece una exigencia inmediata de gasto, sino que su implementación queda sujeta a la programación presupuestaria futura y a la capacidad del Estado para asignar recursos en los ejercicios fiscales siguientes, no se infringe ni el equilibrio financiero ni los límites que establece la Ley 31954. La función legislativa del Congreso incluye la definición de prioridades normativas, siendo el Ejecutivo quien tiene la atribución de incorporar tales obligaciones dentro del marco del presupuesto anual, conforme a su rol en la gestión financiera del Estado.

Finalmente, la observación señala que la Autógrafo de Ley desconoce precedentes del Tribunal Constitucional que prohíben aprobar normas con impacto fiscal sin iniciativa del ejecutivo. Frente a esta afirmación, es pertinente señalar que, en el caso del Fonavi, el Tribunal se pronunció sobre una situación específica en la que una ley aprobada por el Congreso ordenaba la devolución inmediata de fondos a ex aportantes sin contar con una programación presupuestal clara y sin respetar el principio de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, en dicha sentencia el Tribunal no estableció como regla general que toda iniciativa legislativa que implique la creación de una obligación futura o una política pública que pueda requerir financiamiento esté prohibida sin la participación del Ejecutivo. Por el contrario, como precisa la STC 984/2021, el artículo 79 solo impide que los congresistas dispongan directamente erogaciones con cargo al presupuesto del año fiscal vigente, más no que legislen creando obligaciones

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Dictamen de insistencia de la autógrafo observada por la Presidenta de la República, recaído en los Proyectos de Ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

jurídicas cuya materialización presupuestal sea determinada y ejecutada conforme a las competencias del Ejecutivo.

Por lo expuesto, la comisión propone la insistencia en los mismos términos que la autógrafo de ley, a efecto de garantizar pensiones dignas y equivalentes al 100% de la remuneración consolidada no solo es un acto de justicia previsional, sino una decisión coherente con los principios constitucionales y los deberes esenciales del Estado hacia quienes, con disciplina, valor y sacrificio, han asegurado la estabilidad, soberanía y paz del país.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con lo establecido en el artículo 79-B del Reglamento del Congreso de la República y el Acuerdo del Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, recomienda la **INSISTENCIA** en los mismos términos de la autógrafo observada por el Poder Ejecutivo recaída en los proyectos de ley 2787/2022-CR, 4545/2022-CR, 4727/2022-CR, 4781/2022-CR, 5002/2022-CR y 5029/2022-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal Militar y Policía, y dicta otras disposiciones.

Dese cuenta
Sala de Comisiones
Lima,