PL 2787/2022-CR
Y OTROS

- DEFENSA NACIONAL
- PRESUPUESTO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 JUL 2024
RECIBIDO
FIRMA: HORA: 4:45p

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 134 -2024 –PR Lima, 2 de julio de 2024

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa 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. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley contiene la siguiente fórmula legal:

*"**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***
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

1 Sobre la base del Informe N° 0027-2024-EF/46.01 e Informe Legal N° 1009-2024-MINDEF/SG-OGAJ.

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.

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 concurra con beneficiarios de la pensión de orfandad, en cuyo caso se aplica lo dispuesto en el artículo 33.

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.

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, concurran las siguientes condiciones:

a) Depender 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 otorgará 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 concurran 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 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 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 económicamente 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 del 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
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 económico-financiera.
[...]
Artículo 37. Del porcentaje para gastos administrativos
Los gastos administrativos de la Caja de Pensiones Militàr-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 del 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
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."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

2.1 Generación de gasto público

Costo de las modificaciones contenidas en la Autógrafa 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. Este costo se desglosa del siguiente modo:

S/ 14 851 millones
Costo Total

(99 566 afiliados)

=

S/ 1 901 millones
Incremento de aportes a cargo del Estado

+

S/ 12 950 millones
Prestaciones elevadas desfinanciadas

De este modo, se tendría que destinar **S/ 1 901 millones** por el incremento en la tasa de aporte a cargo del Estado, ya que se pasa de un 6% de aporte a un 10%.

Además, el Estado tendría que destinar **S/ 12 950 millones adicionales** para financiar los beneficios indicados en el artículo 1 de la Autógrafa de Ley. Ello, debido a que, a pesar del incremento en el aporte del Estado y el incremento de los aportes del propio personal militar policial que también dispone la Autógrafa de Ley, **dichas previsiones no serán suficiente para cubrir los mayores beneficios (pensiones) que se pretende otorgar** a los actuales afiliados del régimen.

Según los términos de la autógrafa, **solo en el primer año, el costo fiscal del aporte del Estado se eleva en S/ 97 millones**, pasando de S/ 146 millones a S/ 243 millones; sin considerar el aporte que le corresponderá al Estado por el ingreso de nuevo personal al servicio activo.

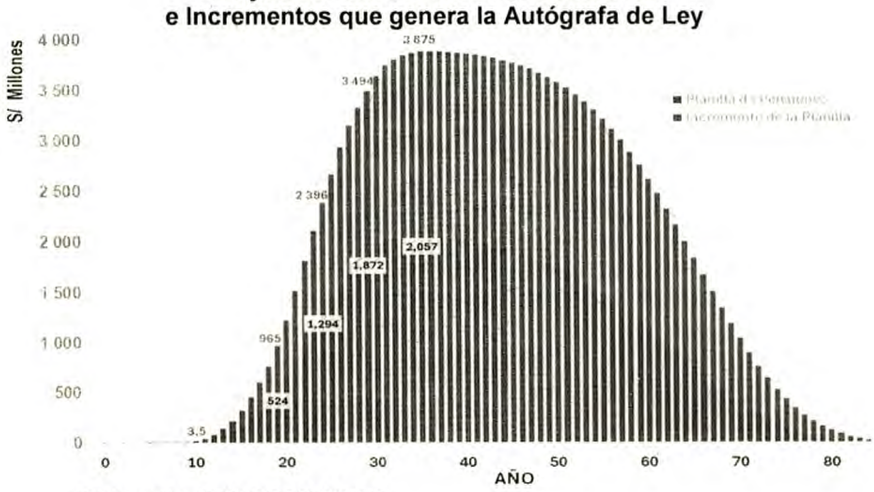
Respecto al pago de pensiones, el régimen del Decreto Legislativo N° 1133 tiene 11 años de creación, y por ende aún faltan varios años para empezar a pagar pensiones; se estima que, en 20 años la planilla de pensiones llegue a S/ 965 millones, y para el año 30 llegue a S/ 3 494 millones, momento en el cual se agotarían los recursos del Fondo de Garantía Pensionario Militar Policial (FGMP), y a partir de lo cual el Estado tendría que efectuar transferencias para subsidiar el pago de las pensiones, esto sin considerar el costo que significarían los nuevos efectivos que ingresen a la carrera militar policial, a quienes también se les otorgarán los mayores beneficios que concede la Autógrafa de Ley.

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.

En el Gráfico N° 01 se muestra la proyección de la planilla de pensiones para los actuales afiliados al régimen del Decreto Legislativo N° 1133, confrontando el escenario actual con los parámetros vigentes, y el escenario del incremento de la planilla a consecuencia de la aprobación de la Autógrafa de Ley.

Gráfico N° 01
Proyección de la Planilla de Pensiones
e Incrementos que genera la Autógrafa de Ley



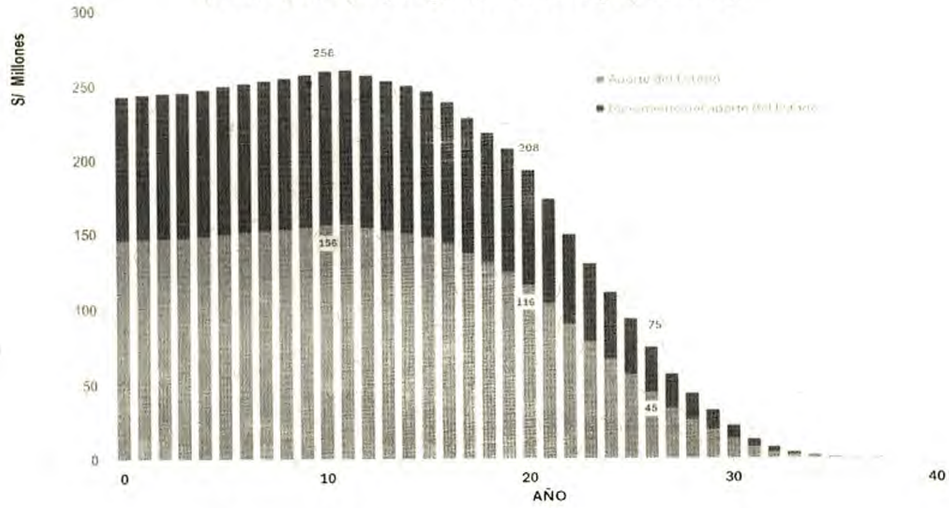
Elaboración: DGP- DGGFRH-MEF

En el gráfico se evidencia que en los primeros años el costo por el pago de pensiones es prácticamente inexistente, y **a partir del décimo año se empieza a registrar un rápido crecimiento de la planilla** de pensiones, esto se explica porque las primeras generaciones de afiliados empiezan a acceder al retiro a partir del décimo año. El gasto alcanza su mayor nivel alrededor del año 35. A partir del año 40 y 50 se aprecia un declive debido a que las proyecciones realizadas únicamente abarcan al actual personal en actividad y empiezan a fallecer algunos miembros periódicamente, hasta agotar la población pensionista. El personal en actividad continuará aumentando año tras año, por lo que la trayectoria del flujo de pensiones tendrá similar comportamiento al gráfico que describe a los actuales afiliados, en consecuencia, el incremento de pensiones se expandirá por el ingreso de nuevos afiliados, y necesariamente se requerirá mayores transferencias de recursos del Tesoro para su financiamiento.

Por otra parte, el incremento en la tasa de aporte a cargo del Estado tiene un efecto inmediato, el aporte de Estado asciende a S/ 243 millones en el primer año, no obstante, a medida que ingrese nuevo personal, aumenta el aporte a cargo del Estado.

En el Gráfico N° 02 se muestra la proyección de los aportes del Estado para los actuales afiliados, así como los incrementos por efecto de la aplicación de la ley.

Gráfico N° 02
Proyección del Aporte del Estado
e Incrementos que genera la Autógrafa de Ley



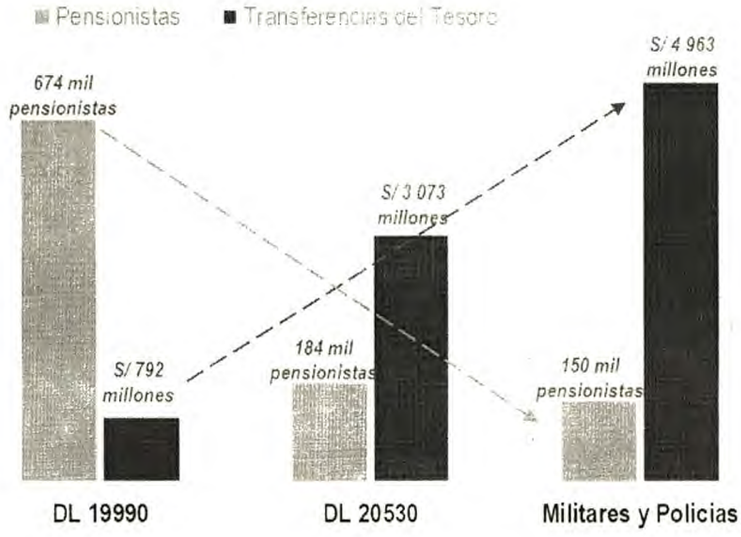
Elaboración: DGP- DGGFRH-MEF

Nuevamente, el gráfico muestra un declive pasado el año 15, ya que las proyecciones realizadas únicamente abarcan al actual personal en actividad y empiezan a pasar a retiro algunos miembros con lo cual dejan de aportar; asimismo, otros empiezan a fallecer periódicamente, hasta agotar la población aportantes. No obstante, el nuevo personal que ingrese a carrera militar policial contribuirá a expandir el gráfico hacia la derecha, y con ello el incremento del aporte a cargo de Estado en lugar de reducirse, tiende a incrementarse.

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 regimenes administrados** por el Estado, lo cual se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 03
Comparación del número de pensionistas y subsidios que actualmente reciben los regímenes contributivos a cargo del 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.

Sobre ese escenario, se deben adicionar las proyecciones de costos señaladas en los numerales 2.5 a 2.7, cifras que irá en aumento cada año.

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 longitudinal[3], ambas obras de gran impacto económico para millones de peruanos, en especial los trabajadores independientes y de menores recursos:

2 https://www.elperuano.pe/noticia/243349-anillo-vial-periferico-tendra-transporte-publico-masivo-y-30-km-de-vias-libres-de-peaje#:~:text=El%20proyecto,-Algunas%20caracter%C3%ADsticas%20del&text=%2D%20El%20costo%20total%20del%20proyecto,tendr%C3%A1%20tres%20carriles%20por%20sentido.

3 https://www.investinperu.pe/es/app/DatosProyecto?idAPProyecto=80

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 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 pensionarios 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 sobrellevar **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 <u>estudios actuariales</u> (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 Autógrafa de Ley se sustenta en el Proyecto de Ley N° 2787-2022-CR, <u>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</u>,** 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 Autógrafa de Ley.

En este sentido, **la autógrafa 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

La Autógrafa 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 Autógrafa 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 Autógrafa 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-PI/TC (FJ. 40) y 0009-2015-PI/TC (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.
>
> 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 regirían 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 Autógrafa 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[4].

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.

4 De conformidad a lo establecido en el numeral 14.2 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1133.

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 Autógrafa. 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 lograría un efectivo militar policial en los diferentes regímenes previsionales

	Grado	Años de servicios	Monto de Pensión			
			SNP	SPP	D. Leg. 1133 Actual	D. Leg. 1133 Autógrafa
OFICIALES	Teniente Coronel / Capitán de Fragata / Comandante	20	893	709	1 734	3 153
	Coronel / Capitán de Navío	25	893	1,182	3, 67	5 758
	General de Brigada / Contralmirante / Mayor /General.	30	893	1,853	4 599	8 362
	General de División / Vicealmirante / Teniente General	35	893	2,731	4 715	8 573
SUBOFICIALES	Técnico de Segunda / Sub Oficial Técnico de Segunda	20	668	482	817	2 228
	Técnico Primero / Sub Oficial Técnico de Primera	25	893	702	1 092	2 382
	Técnico Jefe / Técnico Sup 2do / Técnico Inspector/ Sub Brigadier Oficial	30	893	991	1 409	2 561
	Técnico Jefe Superior/ Técnico Sup 1ero / Técnico Supervisor/ Sub Oficial Superior	35	893	1369	1 467	2 668

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 Autógrafa, 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%).

Gráfico N° 04

Comparación de la pensión que lograrían los Oficiales en los diferentes regímenes previsionales

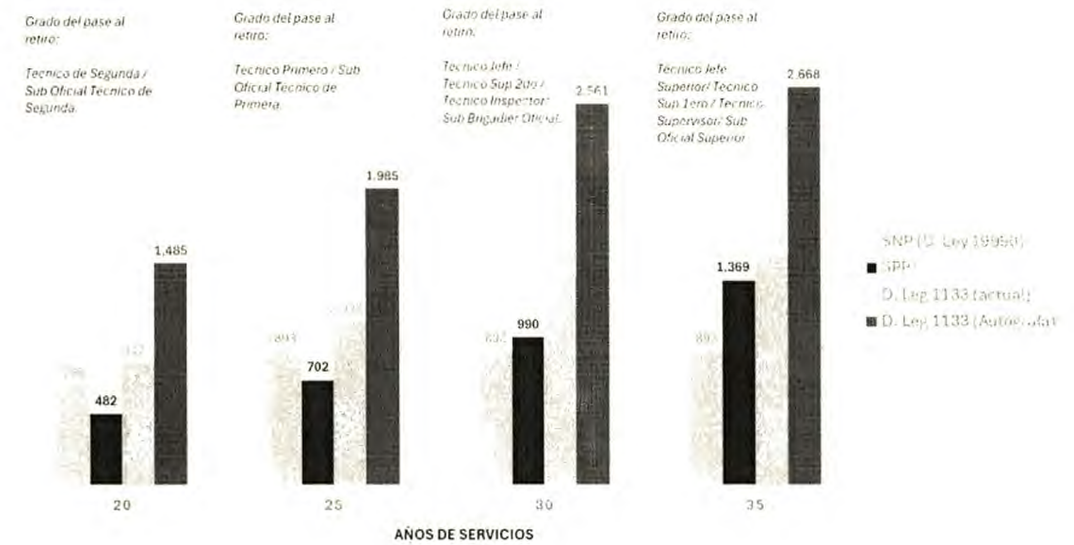
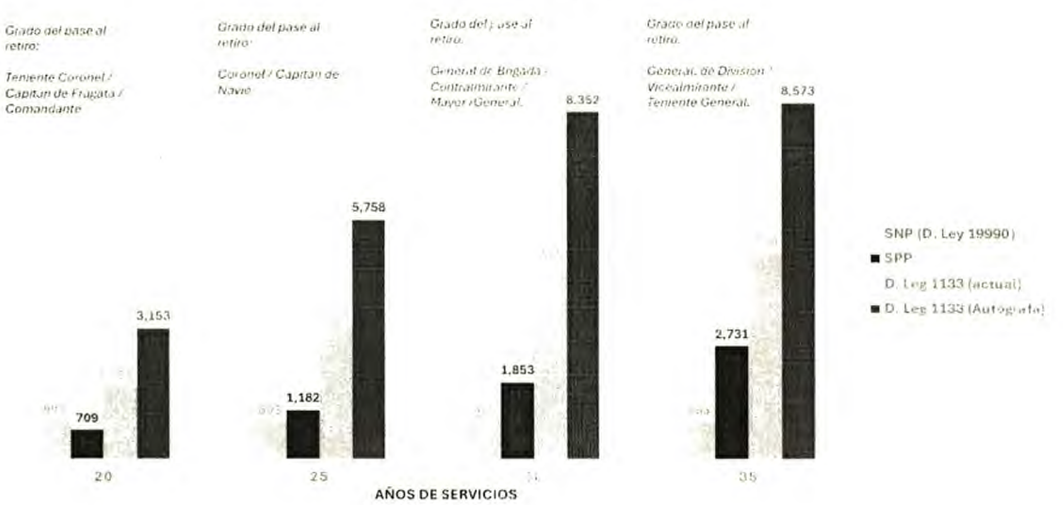


Gráfico N° 05

Comparación de los montos de pensión que lograrían los Suboficiales en los diferentes regímenes previsionales



Elaboración: DGP – DGGFRH -MEF

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,

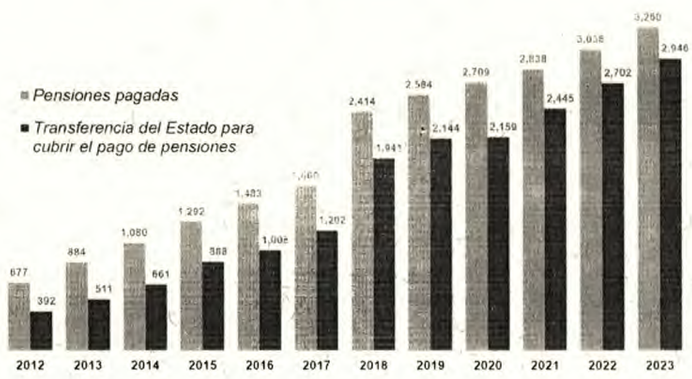
donde las pensiones se otorgan en base a una tasa de reemplazo de 55%. Si bien la Autógrafa propone un incremento de la tasa de aportes para generar mayores recursos para financiar el aumento de los beneficios, estos resultan insuficientes, puesto que el incremento de los recursos a recaudarse del 32%, 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 Nº 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. En el Gráfico N° 06, se puede apreciar la evolución de la planilla de pensiones y la dependencia de los recursos del Tesoro Público para cubrir el financiamiento de pensiones del régimen del Decreto Ley N° 19846 a cargo de la Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP).

Gráfico N° 06
Evolución de la planilla de pensiones del Decreto Ley N° 19846 y las transferencias del Estado para cubrir su financiamiento (S/ millones)



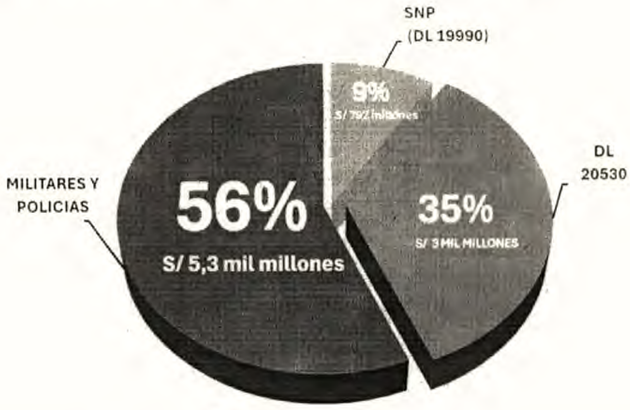
Elaboración Propia

Además, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa tienen a su cargo el pago a aproximadamente 58 mil pensionistas del régimen Montepío[5], y que para el 2023 se

5 En el Régimen Montepío se encuentra el personal que ingreso a la institución militar o policial hasta el año 1973, quienes a la fecha vienen percibiendo pensión (retiro, invalidez, discapacidad) o sus sobrevivientes (cónyuge, hijos, padres), cuyo pago es asumido por sus propias instituciones.

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 (Gráfico N° 07).

Gráfico N° 07
Comparación de los subsidios
que reciben los regímenes contributivos a cargo del Estado



Según se aprecia en el Gráfico N° 07, al comparar las transferencias del Tesoro Público para cubrir el pago de pensiones de los diferentes regímenes contributivos a cargo del Estado, la mayor transferencia es para pagar pensiones de militares y policías, y esto como consecuencia de otorgar beneficios que no guardan relación con los aportes que realiza el personal y la capacidad que tiene el régimen de pensiones para financiar los beneficios. Esta realidad llevó a que el antiguo régimen de pensiones militar y policial regulado por el Decreto Ley N° 19846 fuera cerrado por el Decreto Legislativo N° 1133, el cual establece un nuevo régimen de pensiones en el cual las prestaciones se determinan en base a parámetros que aseguren su sostenibilidad futura.

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***"[6]. 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 persona efectúa al sistema, pero **exige que no exista una distancia marcadamente inequitativa entre dichos montos**, que esté desprovista de **razonabilidad y proporcionalidad***"[7] (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***"[8].

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 Autógrafa 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**

---

6 Tribunal Constitucional (2005). Sentencia del Expediente N° 50-2004-AI/TC (Fundamento 114). Recuperada de: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf

7 Ídem (Fundamento 59).

8 Ídem (Fundamento 60).

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 (guaraníes) 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 (...)"*[9].

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)"*[10].

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[11].

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[12].

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* (...)"[13].

Por lo tanto, las modificaciones que la Autógrafa 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.

---

9 Oficina Internacional del Trabajo (2014). Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado (p. 25). Santiago de Chile. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_244747.pdf

10 Oficina Internacional del Trabajo (2023). El rendimiento jubilatorio en los principales regímenes del sistema previsional paraguayo (p. 25). Santiago de Chile. En: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_883120.pdf

11 Mesa-Lago, J. (2016). Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú. *Apuntes*, (78), 51. Recuperado a partir de https://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/751/814

12 Tribunal Constitucional (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 50-2004-AI/TC (Fundamento 47). Recuperada de https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf.

13 Ibídem.

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-PI/TC, 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-PI/TC), 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° 1133[14], 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.

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.

14 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 101-2021-EF.

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 que 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 sumarían 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

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 Autógrafa 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 Autógrafa 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 Autógrafa 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"*[15]; es decir, se afirma que sí se van a necesitar recursos, sin embargo, no desarrolla un análisis costo-beneficio 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 existen recursos suficientes para su financiamiento y

15 Páginas 144 y 145 del Dictamen de fecha 05.06.2023.

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 Autógrafa 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[16], 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 Autógrafa 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 Peru´ y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2[18] 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.

---

16 "***Artículo 2.- Estabilidad presupuestaria***
(...)
2.2 Durante el año fiscal 2024, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."
*17 "**Artículo 78.-** [...]*
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.
[...]"
*18 "**Artículo 2. Principios***
[...]
1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente."

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 correspondiente[19], 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 Autógrafa.

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

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[20] 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[21].

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[22], 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**".*

---

19 Fundamento 11 de la sentencia del 27.11.2013 recaída en el expediente N° 00002-2013-PCC/TC.
20 Rubio, M. (2017). Para conocer la Constitución de 1993 (p. 155). Fondo Editorial PUCP.
21 Morón, J. (1999). Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. *THEMIS Revista De Derecho*, (39), 170. Recuperado a partir de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10430.
22 Meny, Y. (1986). El proceso legislativo en Francia. *Revista española de derecho constitucional*, (16), 124-125. Recuperado a partir de https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24783redc016129.pdf.

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."*[23].

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 genera 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).

En múltiples oportunidades, como ocurre en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC, 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 Autógrafa 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.

---

23 https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf.

Finalmente, mediante Oficio N° 192-2024-EF/10.01 de fecha 30 de enero de 2024[24], se trasladó a la Comisión de Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas, el Informe N° 0423-2023-EF/53.05, en el cual se concluye que dicha propuesta legislativa contraviene diversos mandatos constitucionales, como el que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

24 Hoja de Ruta N° 080491-2023.

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

<u>Artículo único</u>. 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***

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.

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 concurra con

beneficiarios de la pensión de orfandad, en cuyo caso se aplica lo dispuesto en el artículo 33.

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.

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, concurran las siguientes condiciones:

a) Depender 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 otorgará 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 concurran 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 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 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 económicamente 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 del 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

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 económico-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 del 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

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.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de junio de dos mil veinticuatro.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA