



Proyecto de Ley N° 10246/2024-CR

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



SUMILLA: LEY QUE DISPONE EL PAGO PRIORITARIO DE LA DEUDA SOCIAL RECONOCIDA A LOS PENSIONISTAS DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN (MTCVAC) Y OTRAS ENTIDADES AFINES

Proyecto de Ley

El Congresista **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, y los congresistas de la bancada Podemos Perú que rubrican el presente documento, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la República la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE DISPONE EL PAGO PRIORITARIO DE LA DEUDA SOCIAL RECONOCIDA A LOS PENSIONISTAS DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN (MTCVAC) Y OTRAS ENTIDADES AFINES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto **disponer el pago prioritario de la deuda social** reconocida administrativamente y/o judicialmente a los pensionistas de la Asociación Nacional de Pensionistas del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (ANPE-MTCVAC), así como de otras dependencias o entidades afines con derechos igualmente reconocidos, en cumplimiento de la bonificación especial establecida en el Decreto de Urgencia N° 037-94.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

2.1. Esta Ley se aplica a todas las personas que, habiendo sido pensionistas del MTCVAC o entidades afines, cuenten con resoluciones administrativas y/o sentencias judiciales firmes que reconozcan la referida deuda social.

2.2. Se incluye a cualquier otro colectivo de pensionistas al que le correspondan prestaciones derivadas de la misma norma (D.U. N° 037-94) y que no haya sido satisfecho en su oportunidad.

Artículo 3. Mecanismo de financiación

3.1. Autorízase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a gestionar y aprobar un crédito suplementario con cargo a los recursos del Tesoro Público y otras fuentes de financiamiento, a fin de cumplir con el pago de la deuda social objeto de la presente Ley.

3.2. El crédito suplementario será incorporado en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) o en los pliegos correspondientes, según corresponda, para el ejercicio fiscal en curso o el siguiente, garantizando la disponibilidad de fondos en el plazo más breve posible.



Artículo 4. Procedimiento de pago y plazos

4.1. El MTC, en coordinación con el MEF, dispondrá las medidas administrativas y presupuestarias para iniciar el pago de la referida deuda social en un plazo máximo de noventa (90) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

4.2. La ejecución de los pagos se realizará de manera directa a los pensionistas o, en su defecto, a sus herederos o representantes legales debidamente acreditados.

4.3. En caso sea necesario establecer prioridades de pago, se dará preferencia a las personas mayores de setenta (70) años y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad, conforme a la normativa vigente.

Artículo 5. Supervisión y Control

5.1. La Contraloría General de la República efectuará la supervisión y el control del cumplimiento de la presente Ley, pudiendo realizar acciones de control simultáneo y posterior, conforme a su normativa.

5.2. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley acarrea las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que correspondan, de conformidad con la legislación vigente.

Única. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, emitirá las disposiciones

reglamentarias que resulten necesarias para la **debida aplicación** de la presente Ley, en un plazo no mayor de **treinta (30) días hábiles** contados a partir de su publicación.

Lima, enero de 2024



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **febrero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10240/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El origen del problema que aborda este Proyecto de Ley se remonta a la aplicación del Decreto de Urgencia N° 037-94, dispositivo legal que otorgó una bonificación especial a determinadas categorías de servidores y pensionistas del Estado, entre los que se encontraban aquellos adscritos al entonces Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCVAC). Dicha bonificación, en su momento, buscaba compensar y mejorar el poder adquisitivo de quienes habían brindado años de servicio a la administración pública, atendiendo a la complicada situación económica que atravesaba el país en la década de 1990. Sin embargo, la falta de implementación plena de este beneficio generó un rezago que, con el paso de los años, se ha convertido en una deuda social de carácter estructural, particularmente significativa para personas de la tercera edad.

El problema central radica en que, aun existiendo resoluciones administrativas y judiciales que reconocen expresamente la obligación del Estado para con los pensionistas del MTCVAC, un amplio porcentaje de beneficiarios no ha recibido el pago correspondiente. Esta inacción arrastra consigo un conjunto de efectos negativos que no solamente impactan la economía personal de los afectados, sino que inciden de manera directa en la credibilidad institucional y en la percepción ciudadana acerca de la efectividad de los poderes públicos. En muchos casos, los jubilados se han visto obligados a recurrir a la vía judicial para exigir el cumplimiento de un derecho que, por mandato legal, debió ser satisfecho sin mayor dilación.

La carga judicial, derivada de estas acciones legales masivas, sobrecarga los despachos del Poder Judicial y genera gastos innecesarios tanto para los demandantes como para el propio Estado, que debe destinar recursos a la defensa procesal, los cuales podrían emplearse en otras políticas públicas. Además, los pensionistas, al ser personas de avanzada edad o, en ciertos

supuestos, con discapacidades o problemas de salud, afrontan dificultades adicionales que agravan su situación. El retraso en el pago de la deuda les impide acceder a un recurso económico que podría destinarse a cubrir sus gastos básicos, de salud y de subsistencia. De ahí que el componente de urgencia social sea altamente significativo: estamos ante un grupo poblacional históricamente vulnerable, que enfrenta un escenario de necesidad inmediata. En términos económicos, la demora en la cancelación de esta deuda puede también incrementar los intereses y costos asociados, encareciendo la obligación para el Estado. A su vez, surgen problemas de legitimidad, pues no se está honrando un compromiso sustentado en normas previamente aprobadas e, inclusive, refrendadas por entidades judiciales competentes. La mora en el pago consolida la idea de una administración pública poco eficiente, que ignora la protección que el derecho a la seguridad social debe brindar, según la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por el país en materia de derechos humanos.

Este panorama confirma que existe un serio inconveniente de gestión presupuestal y administrativa, que debe ser afrontado con medidas legislativas claras y urgentes. La falta de mecanismos expeditivos para canalizar los recursos necesarios y ejecutar el desembolso a los beneficiarios es, en sí, un núcleo fundamental del problema. En tal sentido, la presente iniciativa legislativa aspira a resolver esta omisión estructural y evitar que el paso del tiempo debilite aún más la situación de los pensionistas implicados, quienes, por razones evidentes, se encuentran en la etapa final de su vida y tienen un margen muy limitado de actuación para buscar otras fuentes de ingreso o de soporte económico.

1.2. SUJETOS INVOLUCRADOS

Dentro del espectro de actores vinculados a esta problemática, se identifica en primer lugar a los pensionistas del MTCVAC, dependencias o regiones que presenten la misma situación de impago. Estas personas son el grupo más vulnerable y el principal afectado, pues se trata de ciudadanos que, tras años de servicio al Estado, depositaban su confianza en que recibirían, además de su

pensión, las compensaciones especiales que la ley establece. El incumplimiento de tales derechos no solo les ocasiona perjuicios económicos, sino también una decepción institucional y un desgaste en su salud física y mental, al verse forzados a pelear durante largos años por un derecho que debió ser reconocido y hecho efectivo oportunamente.

En segundo lugar, el problema involucra al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), actual sucesor y responsable de asumir los compromisos pendientes derivados de la época en que dicha cartera incluía las competencias de Vivienda y Construcción. El MTC tiene la obligación de tramitar y coordinar, en el ámbito administrativo, el reconocimiento y pago de estas deudas, articulándose con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para asegurar la disponibilidad presupuestal. Sin embargo, la realidad ha mostrado, en buena parte de los casos, una lentitud y falta de prioridades que impiden una solución efectiva.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desempeña un papel central en la gestión de los recursos. Al ser el ente rector de las finanzas públicas, es quien puede proponer y autorizar créditos suplementarios o reasignaciones en el Presupuesto General de la República que faciliten el cumplimiento de la deuda social. Sin un respaldo legal específico y sin la voluntad política suficiente, el MEF carece del incentivo o la obligación expresa de destinar fondos para este fin, lo cual perpetúa la situación de impago.

Un cuarto actor es el Poder Judicial, que, a través de sus diversas instancias, ha estado conociendo procesos de amparo, contencioso-administrativos y otras modalidades de litigio impulsados por los pensionistas. El impacto se verifica en la sobrecarga de procesos y en la dilación de los mismos, pues a menudo el Estado presenta sucesivas apelaciones o defensas que terminan prolongando indefinidamente la solución. Este uso excesivo de la vía judicial conlleva costos para el Estado y para las personas afectadas, que ven cómo la justicia tarda demasiado.

El Congreso de la República se erige en un actor clave, puesto que tiene la facultad constitucional de legislar para atender las demandas de los grupos más vulnerables y regular la distribución de los recursos públicos. A través del presente Proyecto de Ley, el Poder Legislativo puede encaminar una solución concreta y definitiva, instando al Poder Ejecutivo a materializar el pago de las obligaciones pendientes y a corregir las deficiencias institucionales que perpetúan la demora.

1.3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general de este Proyecto de Ley es garantizar el pago oportuno y prioritario de la deuda social reconocida a los pensionistas del MTCVAC, particularmente a quienes se encuentran en la Base Puno y que han visto vulnerado su derecho a percibir la bonificación especial contemplada en el D.U. N° 037-94. Sin embargo, la medida también podrá beneficiar a otras entidades afines y pensionistas que se hallen en una situación similar de impago, favoreciendo con ello un enfoque inclusivo y equilibrado.

Como objetivos específicos, se plantea lo siguiente:

1. **Establecer un marco legal claro y de cumplimiento obligatorio** para que el Poder Ejecutivo disponga y ejecute los recursos necesarios en el menor tiempo posible, contribuyendo a agilizar la entrega de la bonificación a los pensionistas reconocidos. Este objetivo responde a la necesidad de cerrar vacíos normativos o administrativos que permitan dilaciones o interpretaciones contradictorias.
2. **Reducir la judicialización de los reclamos**, al fijar plazos y procedimientos inequívocos para el pago, disminuyendo así el número de litigios y de recursos que son empleados en instancias judiciales. Con ello, se aliviaría la carga sobre el Poder Judicial y se retornaría a la vía administrativa gran parte de la gestión de estos derechos.
3. **Promover la justicia social y el bienestar de los adultos mayores**, quienes integran un colectivo especialmente necesitado de un ingreso que les permita costear medicamentos, tratamientos médicos y otras necesidades básicas. El Estado tiene el deber constitucional de proteger a las personas en situación de vulnerabilidad y más aún a quienes han prestado servicios a la nación.

4. **Fortalecer la confianza en las instituciones públicas**, mostrando que el Estado está en capacidad de responder y honrar deudas reconocidas, sin perpetuar mecanismos de postergación o excusas presupuestales. En la medida en que el Congreso y el Poder Ejecutivo cumplan sus roles con transparencia y celeridad, la ciudadanía recuperará parte de la credibilidad erosionada por esta clase de incumplimientos.
5. **Generar un precedente positivo en la gestión de otras deudas sociales**, asumiendo que la solución que se proyecte para el caso del MTCVAC pueda servir como referencia para atender adeudos similares en otros sectores o entidades estatales. La puesta en marcha de este Proyecto de Ley podría sentar las bases para una política pública más amplia de reconocimiento y pago de obligaciones sociales pendientes.

1.4. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Para afrontar el problema, han sido consideradas diversas opciones que, con distinta intensidad, pretenden encaminar la solución. Aun así, existe consenso en que muchas de las vías hasta ahora aplicadas (o intentadas) no han logrado destrabar el pago en el tiempo esperado. Por lo que, se describen tres alternativas centrales:

Alternativa 1: Mantener la situación actual (sin norma específica).

De no aprobarse una Ley que obligue al Poder Ejecutivo a priorizar el pago de la deuda social, la situación tenderá a perpetuarse. Los jubilados deberán seguir presentando demandas, solicitar medidas cautelares o aguardar a que, por voluntad del Ejecutivo, se les asigne una partida presupuestal. Este escenario prolonga la incertidumbre y menoscaba los derechos de personas vulnerables, además de implicar un sobre costo al Estado, que deberá atender litigios y eventuales condenas judiciales con costas y costos.

Alternativa 2: Creación de un fondo especial por vía reglamentaria o administrativa.

Esta opción implicaría que el Poder Ejecutivo, por iniciativa propia, dictara resoluciones supremas, directivas o decretos para reunir los recursos necesarios y viabilizar el pago. No obstante, la experiencia enseña que, sin una ley

específica, estos esfuerzos se diluyen por la rotación de funcionarios, la priorización de otras partidas y la ausencia de un mandato legal expreso. La discrecionalidad presupuestal, sumada a la alta demanda financiera en otros sectores, hace que se postergue una vez más la atención de esta deuda social.

Alternativa 3: Elaborar y aprobar un Proyecto de Ley específico.

El Proyecto de Ley que se presenta constituye la vía más sólida, pues establece el marco normativo obligatorio para el Poder Ejecutivo y le confiere la facultad – y la responsabilidad ineludible– de destinar los recursos necesarios para el pago de la deuda social. Esta ley puede determinar la creación de partidas presupuestales concretas, un procedimiento estricto de desembolso y plazos que garanticen su cumplimiento, así como sanciones en caso de incumplimiento. Además, el seguimiento a cargo de la Contraloría General de la República y la supervisión del propio Congreso reforzarán la transparencia y la celeridad.

Dado que el objetivo es resolver de raíz la problemática, la **Alternativa 3** surge como la más idónea y viable, toda vez que ofrece seguridad jurídica y mayor fuerza vinculante que cualquier directiva o norma de rango menor. Además, otorga mecanismos para fiscalizar la ejecución del gasto y delimita claramente los roles de cada entidad gubernamental involucrada, evitando las dilaciones burocráticas.

1.5. INDICADORES

La implementación de políticas públicas y normas de alcance nacional demanda la definición de indicadores que permitan monitorear y evaluar los resultados. A continuación, se proponen cinco indicadores fundamentales para valorar la eficacia de la ley, en caso de aprobarse:

1. Número de Pensionistas Beneficiarios Atendidos

Se medirá la cantidad de personas que reciben efectivamente el pago de la bonificación establecida en el D.U. N° 037-94. El objetivo es alcanzar la totalidad de los casos reconocidos, lo cual implica depurar listados y registros que muchas veces se encuentran desactualizados. El indicador se evaluará trimestralmente, comparando la cifra inicial de potenciales beneficiarios con la cantidad que ya ha sido atendida.



2. Monto Total de la Deuda Cancelada

Este indicador permitirá calcular el progreso en la asignación y uso de los recursos destinados al pago de la deuda. Se cruzarán los datos de la ejecución presupuestal con la información de las planillas de desembolso para determinar el porcentaje que ya se ha efectivizado. La meta es que, al finalizar el primer año de vigencia de la ley, se haya cumplido con al menos la mitad del desembolso total proyectado, avanzando progresivamente hasta la cancelación completa en un plazo razonable.

3. Reducción de la Carga Judicial Asociada

Si la ley opera correctamente, los pensionistas no deberán recurrir masivamente a demandas judiciales. Por lo tanto, se medirá la disminución de los procesos en trámite relacionados con la deuda social del MTCVAC. Se espera una merma significativa en las demandas nuevas y una gradual conclusión de las ya existentes, a medida que se realicen los pagos y se satisfagan los derechos vulnerados.

4. Satisfacción de los Beneficiarios

Este indicador es esencial para captar la perspectiva de los afectados. Una vez que el pago se torne efectivo, se podrían aplicar encuestas o instrumentos de medición que valoren la experiencia de los pensionistas: la facilidad en el trámite, la rapidez en la entrega y la asistencia brindada por los funcionarios públicos. La meta es lograr un índice de satisfacción de al menos 80%, reflejando que el proceso no solo es legítimo, sino también amigable y accesible para adultos mayores.

5. Tiempo Promedio de Desembolso

Con el fin de que los esfuerzos no se dispersen en burocracia excesiva, resulta importante medir cuánto demora, en promedio, el desembolso del dinero desde el momento en que el pensionista registra su reclamo o validación de datos hasta la entrega efectiva de los fondos. Se persigue una disminución drástica de la incertidumbre y, por ende, del plazo que transcurre antes de que el jubilado reciba su pago. Un plazo estándar de entre 90 y 120 días a partir de la promulgación de la norma podría considerarse aceptable para la activación de esta medida, buscando a futuro plazos incluso menores.

La relevancia de estos indicadores radica en su capacidad para brindar un panorama real de la eficacia de la ley. Asimismo, su adecuada supervisión, tanto por parte del Congreso de la República como de la Contraloría General de la República, permitirá que los eventuales cuellos de botella se identifiquen y corrijan de inmediato, garantizando la consecución de los objetivos propuestos y preservando el sentido social de la norma.

La deuda social reconocida a los pensionistas del MTCVAC, Base Puno, no es solamente un asunto técnico o presupuestal; es, ante todo, una cuestión de justicia y de dignidad humana. Los años de espera y los múltiples procesos judiciales a los que se han visto sometidos muchos de estos jubilados evidencian un déficit en la capacidad estatal de honrar compromisos que, legalmente, ya se habían establecido. El presente Proyecto de Ley no pretende favorecer privilegios, sino hacer cumplir derechos que, según la propia normativa, fueron legítimamente adquiridos.

En consecuencia, se busca dotar al Poder Ejecutivo de un instrumento normativo claro y contundente que lo obligue a hacer efectivo el pago de la deuda, articulado con la dotación de recursos que serán gestionados a través de créditos suplementarios u otras fuentes presupuestales. Con ello, no solo se prioriza a un sector particularmente vulnerable, sino que se abre la puerta a la descongestión de la vía judicial y se promueve una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas. En última instancia, este Proyecto de Ley contribuirá a restablecer la confianza ciudadana en un Estado que, al cumplir con quienes dedicaron años de servicio, refuerza los valores de solidaridad y responsabilidad social que tanto demanda el Perú contemporáneo.

La repercusión positiva no se limita a la Base Puno o a un grupo concreto de beneficiarios; al sentar un precedente normativo robusto, se crea el andamiaje para enfrentar otras deudas similares que afectan a distintos colectivos en el ámbito estatal. De esta forma, se fortalece la institucionalidad y se dignifica la gestión pública, mostrando que la inercia y la desatención pueden ser superadas mediante una legislación precisa, sensible y eficaz.

En suma, la aprobación de esta ley representa un paso ineludible para el cierre definitivo de un capítulo de injusticia social que se ha prolongado por demasiado tiempo. La historia no debería volver a repetirse con nuevos jubilados o funcionarios que vean incumplidos sus derechos, y la legislación propuesta aspira a consolidar esa meta, honrando al mismo tiempo la promesa constitucional de un Estado que prioriza a las personas mayores y garantiza su bienestar en la etapa de la vida en la que más protección necesitan. Al final, lo que está en juego es la credibilidad del sistema democrático y la esencia solidaria que debe caracterizar cualquier política pública orientada a la justicia social.

II.- MARCO NORMATIVO.

2.1. Normas de Rango Constitucional

La Constitución Política del Perú establece, en sus primeros artículos, el papel tutelar del Estado respecto de los derechos fundamentales de la persona. Entre estos derechos se encuentra la **seguridad social**, definida en el artículo 11 como un servicio público de carácter irrenunciable, que el Estado garantiza en beneficio de todos los ciudadanos. Esta obligación comprende no solo la provisión de beneficios de salud, sino también la protección de los pensionistas y el aseguramiento de que se cumplan los pagos y prestaciones a los cuales tienen derecho.

Asimismo, el artículo 10 de la Carta Magna estipula que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, basándose en el principio de solidaridad. En ese sentido, los jubilados del MTCVAC constituyen un grupo que, dada su avanzada edad, demanda **especial atención** por parte del Estado para recibir a tiempo los beneficios que la ley les confiere. Esto adquiere mayor relevancia cuando la propia Constitución exige que ningún derecho fundamental sea objeto de menoscabo o dilación indebida por parte de la Administración Pública.

El artículo 26 de la Constitución, en el marco de la relación laboral, consagra principios esenciales como la **irrenunciabilidad de los derechos** reconocidos

a los trabajadores. Si bien la bonificación especial prevista en el Decreto de Urgencia N° 037-94 se concibió con alcance laboral y/o previsional, su vigencia y reconocimiento no deberían verse sujetos a la discrecionalidad de turno ni a omisiones presupuestarias. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha consolidado, en diversas sentencias, el criterio de que los derechos pensionarios forman parte de la esfera de protección reforzada que el Estado debe asegurar, evitando la vulneración de principios como la dignidad y el mínimo vital de los adultos mayores.

2.2. Decreto de Urgencia N° 037-94 y Normativa Vinculada

El Decreto de Urgencia N° 037-94 constituye la norma específica que otorgó una bonificación especial a determinados servidores y pensionistas de la administración pública peruana. Aun cuando esta disposición se emitió en un contexto de emergencia económica y social, la intención fue paliar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y pensiones, afectadas por procesos inflacionarios de la época. Su aplicación se extendía a quienes reunieran los requisitos estipulados, incluyéndose a pensionistas del extinto MTCVAC.

Con el transcurso de los años y la reestructuración de la Administración Pública, las competencias del MTCVAC pasaron fundamentalmente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), quedando como obligada la entidad sucesora en términos de derechos, obligaciones y pasivos laborales o previsionales. Es dentro de este marco que se reconoce la continuidad del mandato del D.U. 037-94 y la necesidad de ejecutar los pagos correspondientes a quienes, habiendo prestado servicio en esa cartera, adquirieron el derecho a la referida bonificación.

La problemática radica en que, si bien el D.U. 037-94 se encontraba vigente y reconocía un derecho indiscutible para los pensionistas, no se implementaron mecanismos presupuestales eficientes ni se promovieron directrices claras para su pago. Esto permitió que se generara un acumulado de casos en que la deuda nunca se hizo efectiva, aun cuando existen resoluciones administrativas y, en múltiples instancias, sentencias judiciales que obligan al Estado a cumplir con el

desembolso. Por ello, la presente iniciativa legislativa aborda no solo el reconocimiento de la deuda social, sino también la creación de una ruta práctica para que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MTC articulen la habilitación de recursos necesarios.

Adicionalmente, es preciso señalar otras normas correlacionadas:

- **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158)**, que establece la competencia de los ministerios y la responsabilidad de sus titulares. Aquí se refuerza que el MTC tiene la carga de dar cumplimiento a la normativa y a las resoluciones que reconocen derechos pensionarios a su personal.
- **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, que obliga a la Administración a actuar con rapidez, eficiencia y buena fe procedimental, evitando dilaciones que resulten en perjuicios a los administrados. La postergación sistemática del pago de la bonificación contraviene el principio de eficacia y la tutela de derechos contemplada en esta ley.

2.3. Normas Presupuestales y Ley Anual de Presupuesto

La Ley de Presupuesto del Sector Público para cada ejercicio fiscal, aprobada año a año por el Congreso de la República, determina los límites de gasto y las asignaciones específicas para los distintos pliegos. De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Decreto Legislativo N° 1440), toda obligación que el Estado reconozca debe contar con la partida presupuestaria respectiva, de modo que el Tesoro Público pueda atender los desembolsos.

En el caso de las deudas sociales con los pensionistas, la existencia de un reconocimiento administrativo o judicial firme impone la exigibilidad del pago, de tal manera que no puede quedar sujeta a decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo. El **Proyecto de Ley** que se propone busca, precisamente, fortalecer la obligatoriedad de incluir una partida o gestionar un crédito suplementario. Este mecanismo legal es un instrumento que la Constitución y la legislación

presupuestal contemplan para cubrir gastos que no se han previsto en el presupuesto inicial o que resultan insuficientes durante su ejecución.

La finalidad es que, al incorporar un mandato legal en la Ley de Presupuesto o a través de un crédito suplementario, se garantice la atención prioritaria de estas obligaciones pendientes. La insistencia en el carácter prioritario no solo responde a razones de orden fiscal, sino principalmente a una urgencia social, dado que los beneficiarios son adultos mayores con recursos económicos limitados. Varios precedentes legislativos han demostrado que cuando el Congreso dispone, mediante ley, la creación de partidas específicas para saldar deudas de carácter previsional, se acelera el proceso de asignación, reduciendo la posibilidad de excusas administrativas.

2.4. Jurisprudencia del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional

La jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional (TC) ha reforzado consistentemente la tesis de que los derechos pensionarios tienen protección reforzada. En pronunciamientos como la STC N.º 00034-2004-AI/TC y otras, se ha indicado que el pago de pensiones, bonificaciones y beneficios reconocidos legal o judicialmente no puede ser objeto de vacilaciones indefinidas o interpretaciones que posterguen el ejercicio efectivo del derecho.

En este sentido, el TC ha recordado que la Constitución no permite al Estado dejar de cumplir sentencias firmes que reconocen acreencias laborales o previsionales. Todo lo contrario, la negativa o el retraso estatal constituyen una vulneración directa del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el derecho a la pensión y los principios generales del derecho laboral, como la irrenunciabilidad de los derechos. El argumento de "falta de recursos" no debe entenderse como un escudo absoluto que justifique la inacción, pues la gestión presupuestal debe planificarse de modo que las deudas de contenido social se vean atendidas con prioridad, sobre todo cuando afectan a colectivos en situación de vulnerabilidad. Por su parte, el Poder Judicial ha emitido múltiples resoluciones que obligan específicamente al Estado a cumplir con el pago de la bonificación contemplada en el D.U. 037-94. No obstante, la carencia de un marco legal robusto que exija



la implementación inmediata de partidas o créditos suplementarios ha hecho que estas sentencias, en ocasiones, se ejecuten tardíamente o se vean frenadas por trabas administrativas. Este Proyecto de Ley responde directamente a la necesidad de respetar y ejecutar las resoluciones firmes, garantizando que no exista una contradicción entre las decisiones del Poder Judicial y la acción concreta de la Administración Pública.

2.5. Relevancia de la Presente Iniciativa en el Contexto Normativo

La propuesta legislativa que se presenta no se limita a reiterar obligaciones ya existentes, sino que crea un cauce procesal y presupuestal para que dichas obligaciones sean cumplidas en forma ágil y prioritaria. De esta manera, se ordena al Poder Ejecutivo a gestionar un crédito suplementario o a incorporar una partida específica en la Ley de Presupuesto, estableciendo plazos claros y sanciones por incumplimiento. Así, se corrige la omisión que hasta la fecha ha impedido la satisfacción de los derechos de los pensionistas del MTCVAC, Base Puno, y de otros ámbitos similares.

Este enfoque integral se encuentra en línea con las disposiciones de la Constitución y la jurisprudencia constitucional que exigen la protección reforzada de los derechos de los adultos mayores y de los derechos laborales. Asimismo, se adecua a la legislación administrativa y presupuestal, que faculta al Congreso para legislar en materia de asignaciones de gasto, y permite al Poder Ejecutivo proceder a la aprobación de créditos suplementarios cuando existan obligaciones reconocidas que se encuentren desatendidas.

Por ende, desde el punto de vista normativo, el proyecto no solo es viable, sino estrictamente necesario. La existencia de leyes y dispositivos que reconocen el derecho al pago de la bonificación (D.U. 037-94) y los mandatos constitucionales que garantizan la intangibilidad de los derechos pensionarios, sumados a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, conducen a la ineludible conclusión de que el Estado debe cumplir con su obligación. El instrumento más idóneo para asegurar dicho cumplimiento es, precisamente, una ley con rango suficiente para obligar al Ejecutivo a materializar la deuda y,



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

de paso, restituir la confianza ciudadana en la capacidad de las instituciones para honrar sus compromisos.

En síntesis, el Marco Normativo aplicable confirma la imperiosa necesidad de un instrumento legal que, sin ambigüedades, disponga el pago prioritario de la deuda social. La Constitución, las leyes presupuestales, la normativa administrativa y la jurisprudencia apuntan a la misma dirección: no existe justificación para que el Estado postergue el cumplimiento de derechos ya reconocidos, máxime cuando de por medio está la integridad y el sustento de personas de la tercera edad. Con esta iniciativa, el Poder Legislativo ejercería su función constitucional de legislar para proteger al ciudadano, garantizando la plena vigencia de los preceptos fundamentales y propiciando un acto de justicia social largamente esperado.

III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad solucionar una problemática específica y urgente: la falta de pago de la deuda social establecida en el Decreto de Urgencia N° 037-94 a favor de pensionistas del MTCVAC. Su **efecto principal** en la legislación nacional reside en la creación de un **marco normativo claro y prioritario** que obligue al Poder Ejecutivo a gestionar las partidas necesarias y a efectuar los desembolsos con inmediatez. Se espera que la promulgación de la Ley produzca efectos de diversa índole:

1. Consolidación de la obligatoriedad de pago

- o La norma clarifica que el cumplimiento de resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que reconocen derechos pensionarios no puede ser objeto de postergación. Se reforzará la idea de que los adeudos laborales o previsionales son de obligatorio cumplimiento y no dependerán de la discrecionalidad presupuestal.



2. Impacto en la gestión presupuestal

- o Al establecerse la posibilidad de un crédito suplementario o la inclusión de partidas específicas en la Ley Anual de Presupuesto, la norma **complementa** la legislación presupuestal vigente (D.Leg. 1440, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto). No deroga disposiciones anteriores, pero **introduce un mandato expreso** que prevalece al tratarse de una Ley de carácter especial.

3. Reducción de la carga judicial

- o Si la Ley se implementa de manera efectiva, se espera que disminuyan los procesos judiciales en curso. En consecuencia, las normas procesales civiles, constitucionales o contencioso-administrativas se verán menos saturadas, promoviendo el descongestionamiento de las instancias judiciales.

4. Protección reforzada del derecho pensionario

- o La norma consolida la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial en materia de derechos sociales, reforzando disposiciones de la Constitución que exigen el respeto a la seguridad social y a la dignidad de los adultos mayores. Si bien no modifica ni deroga textos constitucionales ni leyes de índole general, sí **armoniza y operativiza** su aplicación.

5. Carácter supletorio

- o La presente Ley no entra en contradicción con otros dispositivos, sino que se superpone a cualquier norma de rango menor que pueda obstruir la efectiva ejecución del pago. Así, establece un **nivel jerárquico superior** frente a reglamentos o directivas que limiten el cumplimiento de esta deuda.

El efecto principal de la vigencia de esta Ley es **dotar de eficacia real** a las disposiciones legales y judiciales ya existentes sobre la obligación del Estado de saldar la deuda social con los pensionistas del MTCVAC. De ese modo, se cristaliza en la práctica el derecho reconocido, sin requerir mayores modificaciones legislativas, pero **fortaleciendo** la coherencia del ordenamiento jurídico en materia de seguridad social.

IV. COSTO-BENEFICIO

La formulación de un Proyecto de Ley con implicancias presupuestales exige un análisis que, más allá del plano jurídico, evalúe la **relación costo-beneficio** desde una perspectiva económica, social y, de ser pertinente, ambiental. Este apartado comprende tanto los impactos directos como los indirectos, y considera la naturaleza de los costos y beneficios esperados.

4.1. Impactos Directos e Indirectos

4.1.1. Impactos Directos

- **Pago inmediato a pensionistas**

El impacto directo más evidente es la **entrega efectiva** de la bonificación pendiente a los pensionistas. Esto se traducirá en un **alivio económico** para personas de la tercera edad, en muchos casos con recursos limitados. De esta manera, se cumple con un derecho irrenunciable y se refuerza la seguridad social.

- **Cumplimiento de sentencias judiciales**

La Ley obligará al Estado a acatar decisiones judiciales firmes, disminuyendo el riesgo de incurrir en mayores costos procesales o la imposición de sanciones por desacato. Esto tiene un **efecto directo** en la eficiencia de la gestión pública y en la credibilidad institucional.

- **Habilitación de partidas específicas**

El Poder Ejecutivo tendrá que asignar o gestionar un **crédito suplementario** para atender la deuda. Aunque esto supone un desembolso significativo, consolida la prioridad de esta obligación y evita ulteriores litigios que podrían resultar, a la larga, más onerosos.

4.1.2. Impactos Indirectos

- **Reducción de la carga en el Poder Judicial**

Al cerrarse o evitarse nuevos juicios, la actividad judicial se liberará de expedientes redundantes. Indirectamente, esto **optimiza** el funcionamiento del sistema de justicia y permite concentrar esfuerzos en otros conflictos legales urgentes.

- **Incremento en el consumo local**

- El pago de la deuda a pensionistas repercute en el ingreso disponible de



los beneficiarios, generando un impacto positivo en la **economía local**, especialmente en zonas donde estos jubilados residen. Ello puede dinamizar el comercio de bienes y servicios básicos.

- **Mejora en la percepción ciudadana**

Honrar una deuda social de larga data incide en la **confianza** hacia las instituciones. En un plano más amplio, refuerza la idea de que el Estado es capaz de cumplir sus compromisos, lo que podría traducirse en mayor legitimidad y estabilidad social.

4.2. Análisis Económico, Social y Ambiental

4.2.1. Análisis Económico

- **Costos directos**

Se tratará de un desembolso inmediato en el corto o mediano plazo. Su magnitud depende del número exacto de pensionistas beneficiarios y del monto reconocido por resoluciones o fallos judiciales. No obstante, este costo directo ya está **jurídicamente reconocido** como deuda estatal, por lo que no se trata de un gasto nuevo, sino de la materialización de una obligación preexistente.

- **Costos indirectos**

Pueden surgir por la necesidad de reestructurar algunas partidas presupuestales para dar prioridad a esta deuda, o de gestionar un crédito suplementario. Aun así, la previsión de estos costos en la Ley de Presupuesto y la posibilidad de escalonar pagos minimizarían el impacto financiero en las cuentas públicas.

- **Beneficios directos**

Una vez efectuada la entrega de los fondos, el Estado **evitará** el crecimiento de intereses derivados de la mora. Además, se reducen los gastos de defensa legal y eventuales multas por incumplimiento de sentencias. Así, a largo plazo, se produce un **ahorro** para las arcas públicas que se compensa con la inversión inicial.

- **Beneficios indirectos**

La inyección de recursos en manos de los pensionistas puede estimular la demanda de bienes y servicios, aportando a la actividad económica local. En el mediano plazo, esta mayor actividad puede repercutir en un



aumento en la recaudación tributaria a través de la generación de valor en el mercado interno.

4.2.2. Análisis Social

- **Equidad y cohesión social**

Cumplir con los compromisos hacia personas de la tercera edad refuerza la solidaridad y la equidad, valores esenciales de una democracia. Se trata de un acto de **justicia social** que pone fin a años de dilaciones y fomenta la protección a un grupo vulnerable.

- **Bienestar y salud de los beneficiarios**

Al recibir los montos adeudados, muchos pensionistas podrán afrontar gastos médicos o de manutención, elevando su calidad de vida y reduciendo su vulnerabilidad. Esto se traduce en una posible disminución de la presión sobre los servicios de salud públicos, al mejorar la capacidad de los jubilados para costear tratamientos o cuidados necesarios.

4.2.3. Análisis Ambiental

- **Impacto ambiental**

El presente Proyecto de Ley carece de un componente directo de impacto ambiental. No obstante, de forma marginal, si el consumo local se incrementa, podría haber ligeros efectos en la demanda de recursos. Sin embargo, este impacto se considera mínimo en relación con la naturaleza esencialmente previsional de la norma.

4.3. Tipos de Costos y Beneficios

Costos Directos:

1. Suma total de la deuda exigible según las resoluciones y sentencias.
2. Costos administrativos para la articulación e implementación de la norma (formalización de listas de beneficiarios, emisión de órdenes de pago, entre otros).

Costos Indirectos:

1. Necesidad de reajustes o créditos suplementarios en el Presupuesto General de la República.
2. Posible reprogramación de otras partidas de inversión pública para priorizar el pago a pensionistas.

Beneficios Directos:

1. Efectivo cumplimiento de derechos reconocidos, reduciendo intereses moratorios y gastos de litigio.
2. Alivio de la carga judicial y disminución de costos procesales para el Estado.

Beneficios Indirectos:

1. Incremento de la confianza ciudadana y el capital social, reforzando la imagen del Estado como garante de la seguridad social.
2. Efecto dinamizador en las economías locales y eventual reducción de la presión sobre servicios asistenciales.

En conjunto, el balance costo-beneficio resulta positivo al priorizar el cumplimiento de una deuda legal y moral, generando un alivio social de gran magnitud para cientos de pensionistas. La eventual presión fiscal del pago debe considerarse parte de una obligación ya existente, y su cumplimiento temprano puede generar ahorros futuros, además de sostener la legitimidad del Estado.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El **Acuerdo Nacional**, suscrito por las principales fuerzas políticas, sociales y económicas del país, establece objetivos y políticas de Estado destinadas a promover el desarrollo integral de la sociedad peruana, reforzando la democracia, la justicia social y la gobernabilidad. Entre las políticas de Estado y lineamientos aprobados en dicho marco, se destacan aquellos relativos a la **lucha contra la pobreza y la promoción de la equidad, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la búsqueda de la inclusión social.**

1. Política de Estado sobre Equidad y Justicia Social

- o El Proyecto de Ley se alinea con la política de promover mayor equidad, pues salda una deuda histórica con un grupo de adultos mayores que se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica y sanitaria. Este acto de reconocimiento estatal robustece la cohesión social y reduce brechas de desigualdad.

2. Política de Estado sobre Fortalecimiento Institucional

- Al exigir el cumplimiento de obligaciones reconocidas por ley y por sentencias judiciales, la iniciativa colabora con la transparencia y la predictibilidad en la actuación estatal. Ese comportamiento mejora la **confianza** ciudadana en las instituciones y la legitimidad del orden democrático.

3. Política de Estado sobre Inclusión y Protección de Grupos Vulnerables

- El Acuerdo Nacional impulsa la protección de poblaciones vulnerables, en especial personas de la tercera edad. El Proyecto de Ley materializa este compromiso, garantizando que el Estado cumpla sus deudas y no siga perpetuando situaciones de abandono o injusticia que afectan a quienes menos posibilidades tienen de defenderse.

4. Política de Estado sobre Gobernabilidad y Paz Social

- La persistencia de deudas sociales sin honrar genera tensiones y conflictos que pueden derivar en protestas o en la sensación de inseguridad jurídica. Con la presente norma, se promueve la estabilidad social, pues se demuestra que los canales institucionales pueden resolver los problemas sin necesidad de medidas extremas.

5. Política de Estado sobre Desarrollo Económico con Inclusión

- Al inyectar recursos en manos de personas de menores ingresos, se favorece una mayor **circulación monetaria** en sectores locales, estimulando la demanda de bienes y servicios, lo cual concuerda con el pilar de desarrollo inclusivo planteado en el Acuerdo Nacional.

En este sentido, la **vinculación** del Proyecto de Ley con los objetivos del Acuerdo Nacional resulta clara y directa. La normativa propuesta fortalece la justicia social, protege a un colectivo históricamente rezagado y contribuye a la gobernabilidad democrática, al dar respuesta a una problemática ampliamente reconocida como urgente. Cumple, además, con los principios y fines supremos de la sociedad y del Estado establecidos en la Constitución, confirmando la necesidad de legislar a favor de los derechos fundamentales.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República