



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31473, LEY QUE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA NACIONAL

Los congresistas de la República, integrantes del Grupo Parlamentario HONOR Y DEMOCRACIA, por iniciativa del Congresista **JORGE CARLOS MONTOYA MANRIQUE**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31473, LEY QUE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PENSIONISTAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA NACIONAL

ARTÍCULO 1.- Objeto y finalidad de la ley

La presente norma tiene por objeto modificar la Ley N° 31473 que regula la contratación de pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de introducir en su redacción el artículo 4 respecto a las deudas generadas por cobro simultáneo de pensión y remuneración con anterioridad a su vigencia.

ARTÍCULO 2.- Modificación normativa

Incorpórese el artículo 4 a la Ley N° 31473 que regula la contratación de pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, con la redacción siguiente:

"Artículo 4. Deudas generadas por cobro simultáneo de pensión y remuneración

Precísese que a partir de la vigencia de la Ley N° 31473, quedan extinguidas todas las deudas que se hubieran generado en virtud de la aplicación del Decreto Supremo N° 069-2013-EF y del Decreto de Urgencia N° 038-2006-EF, sin derecho a devolución de los montos que se hubieran retenido o cobrado por la Caja de Pensiones Militar Policial".



JORGE CARLOS MONTAYA MANRIQUE

"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

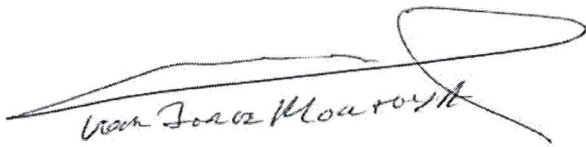
ARTÍCULO 3.- Suspensión de normas

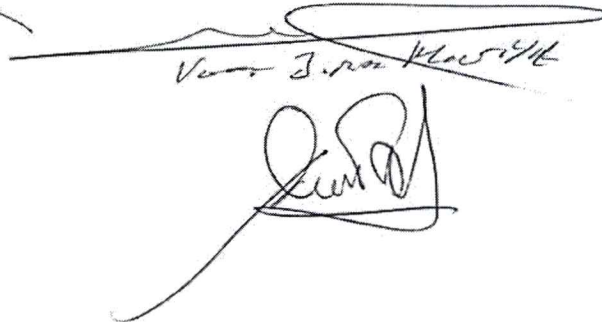
Suspéndase toda norma que se oponga a los efectos de la presente Ley.

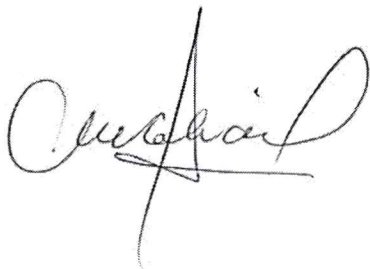
ARTÍCULO 4. Vigencia de la ley

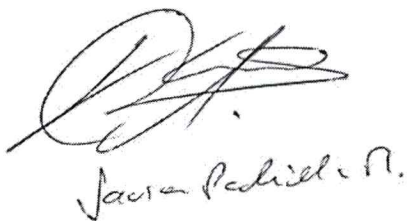
La presente Ley entrará en vigor, al día siguiente de su publicación en El Diario Oficial El Peruano.

Lima, 13 de abril de 2025


Vice J. Carlos Montoya Manrique


Vice J. Carlos Montoya Manrique




Javier Pedriel N.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11168/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.**



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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

a) Identificación del problema

El 05 de mayo del 2022 el Congreso de la República, aprobó la Ley N° 31473 que regula la contratación de pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, la aprobación de esa Ley permitió la mejora de sus exiguos ingresos mensuales por las bajas pensiones que reciben y sobre todo que los pensionistas se sientan más integrados en la sociedad activa.

Del mismo modo, se logró mediante la Ley antes mencionada, que se respeten los principios establecidos en el Artículo 26 de la Constitución que establece para una relación laboral:

- Igualdad de oportunidades sin discriminación
- Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
- Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Sin embargo, al realizar un seguimiento del cumplimiento de la Ley N° 31473, se ha **identificado un tratamiento legislativo dispar entre los regímenes previsionales del Sistema Nacional de Pensiones y un sector del sistema previsional militar-policial.**

Según la Ley N° 31301, "Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones", en su artículo 6.2 referente a la **continuidad laboral del pensionista**, establece:

"De conformidad con lo dispuesto, a partir de la vigencia de la presente ley, quedan extinguidas todas las deudas que se hubiesen generado en virtud de la aplicación del artículo 45 del Decreto Ley 19990, sin derecho a devolución de los montos que hubiesen sido retenidos o cobrados por la ONP".

"Artículo 45° del Decreto Ley 19990. - El Pensionista que se reincorpore a la actividad laboral como trabajador dependiente o independiente elegirá entre la remuneración o retribución que perciba por sus servicios prestados o su pensión generada por el Sistema Nacional de Pensiones.

Al no haberse precisado en la Ley N° 31473 sobre la extinción de las deudas que se hubieran generado en virtud de la aplicación del Decreto Supremo N° 069-2013-EF y del Decreto de Urgencia N° 038-2006-EF a partir de vigencia de la mencionada



tal como lo dispone la Ley N° 31301 del Sistema Nacional de Pensiones, los pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que tenían continuidad laboral con el Estado previa a la vigencia de la Ley N° 31473, se están viendo involucrados en procesos de devolución de un porcentaje de su pensión al haber superado los ingresos derivados de la sumatoria de la pensión y su remuneración.

II. Análisis de la situación jurídica que se quiere regular

2.1 Aparente contradicción normativa

La Ley N° 31473 tiene como gran beneficio que los pensionistas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no se les vulnere sus derechos establecidos en la Constitución.

La problemática planteada se estaría generando por una mala interpretación de la normatividad.

Por un lado, el artículo 103 de la Constitución que establece que: "Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo. **La ley se deroga sólo por otra ley.** También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad."

Por otro lado, el artículo 248 inciso 5 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General sobre la retroactividad favorable que descansa en el enunciado siguiente: "**nadie puede ser sancionado por una conducta que al momento de realizarla no este prevista como infracción en una norma con rango de ley**"

5. Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto a lo referido a la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso en las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

La aparente contradicción entre el artículo 103 de la Constitución del Perú y el artículo 248 inciso 5 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se resuelve al entender que se trata de ámbitos normativos



diferentes y con finalidades distintas. Estos principios coexisten en sus respectivos ámbitos y no hay una incompatibilidad directa entre ellos.

El artículo 103 de la Constitución establece el principio general de irretroactividad de las leyes, excepto en materia penal cuando favorece al reo. **Este principio busca garantizar la seguridad jurídica y evitar que las personas sean sancionadas por conductas que no estaban prohibidas al momento de realizarlas.**

Por otro lado, el artículo 248 inciso 5 de la Ley 27444 **regula la aplicación de disposiciones sancionadoras en el ámbito administrativo. Este artículo permite la retroactividad de las disposiciones sancionadoras en beneficio del administrado**, es decir, cuando las leyes posteriores sean más favorables para el infractor.

2.2 Opinión vinculante del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

Asimismo, el OSCE **cuyas opiniones tienen carácter vinculante**, en la OPINIÓN N°163-2016, señaló: 2.1.4 (....)

"En tal sentido, es innegable que las autoridades competentes para la imposición de sanciones tienen la obligación de aplicar la norma sancionadora más favorable al administrado en el caso que ocurra una modificación normativa antes de un pronunciamiento firme de parte del órgano u organismo competente para imposición de la sanción".

La opinión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), expresada en la Opinión N°163-2016, **es consistente con el principio general de retroactividad favorable en el ámbito administrativo**. La afirmación de que las autoridades competentes para la imposición de sanciones tienen la obligación de aplicar la norma sancionadora más favorable al administrado cuando ocurre una modificación normativa antes de un pronunciamiento firme **refleja la idea de proteger los derechos del administrado y garantizar un trato justo**.

En otras palabras, si una norma sancionadora es modificada de manera que beneficie al administrado, **las autoridades competentes deberían aplicar la norma más favorable**, incluso si el acto sancionador se encuentra en proceso y aún no ha habido un pronunciamiento firme.

Esta posición se alinea con el principio de legalidad y con la protección de los derechos de los administrados, evitando que se



les impongan sanciones más gravosas en virtud de normativas anteriores, cuando normativas más recientes les serían beneficiosas. **Este enfoque busca brindar coherencia y equidad en la aplicación de las normas sancionadoras administrativas.**

2.3 Opinión de destacado abogado en derecho administrativo

Al respecto de la retroactividad benigna **Morón Urbina**, sostiene:

"La clave para la determinación de la norma posterior de manera retroactiva o mantener la aplicación de la norma previa a su comisión, la encontramos en el juicio de favorabilidad o de benignidad que la autoridad debe realizar respecto al efecto que la norma posterior tendrá en la esfera subjetiva del infractor. Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva (...)

La opinión expresada por Morón Urbina sobre la clave para determinar la retroactividad de una norma posterior en el contexto administrativo, basándose en el juicio de favorabilidad o benignidad, es coherente con la idea general de aplicar la norma más favorable al infractor. **Este enfoque se alinea con el principio fundamental de proteger los derechos del administrado y garantizar un trato justo y equitativo.**

Cuando se trata de normas administrativas sancionadoras, la retroactividad favorable implica que, si una norma posterior es más beneficiosa para el infractor en términos de sanciones, plazos de prescripción u otros aspectos relevantes, debe aplicarse de manera retroactiva al caso concreto. **Esta orientación va en búsqueda de la equidad y la justicia**, evitando que una persona sea afectada de manera más gravosa por una norma que ya no está en vigencia o que ha sido modificada en su beneficio.

El enfoque de Morón Urbina destaca la importancia de evaluar cómo la norma posterior afectará la esfera subjetiva del infractor y cómo puede proporcionarle un trato más favorable. **Este tipo de análisis es consistente con la idea de respetar los principios fundamentales de legalidad y protección de derechos en el ámbito administrativo.**

2.4 Ley N° 31301 "Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones"



El 19 de Julio del 2021 se promulga la Ley N° 31301 "Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones".

La Ley N° 31301 establece medidas de acceso a una pensión proporcional para los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones (SNP). En su artículo 6, se aborda la continuidad laboral de los pensionistas y **se establece que, a partir de la vigencia de la ley, quedan extinguidas todas las deudas generadas por la aplicación del artículo 45 del Decreto Ley N° 19990.**

El artículo 6.2 de la Ley N° 31301 y el reglamento aprobado por el Decreto Supremo 282-2021-EF coinciden en que las deudas generadas en virtud del artículo 45 del Decreto Ley N° 19990 quedan extinguidas sin derecho a devolución de los montos retenidos o cobrados por la ONP. Esto implica una perspectiva retrospectiva de la ley, ya que afecta a las deudas pendientes al 23 de julio de 2021, cancelándolas.

Esta retroactividad tiene un efecto beneficioso para los pensionistas, ya que exonera a aquellos que tenían deudas acumuladas bajo el régimen anterior. **La normativa busca aliviar la carga financiera de los pensionistas y brindarles un tratamiento más favorable en términos de las deudas generadas antes de la entrada en vigor de la nueva ley.**

III. Propuesta Legislativa

Con el fin de solucionar la problemática de los pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que tenían continuidad laboral con el Estado previa a la vigencia de la Ley N° 31473 y a su vez evitar un tratamiento legislativo dispar entre los regímenes previsionales del Sistema Nacional de Pensiones y un sector del sistema previsional militar-policial, corresponde al Congreso de la República adopte las medidas necesarias para corregir dicho estado, tal como lo propone el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 87 de su sentencia emitida en el Expediente 00009-2015-PI/TC, por lo cual se propone modificar la Ley N° 31473, adicionándole un artículo sobre las deudas generadas por cobro simultáneo de pensión y remuneración antes de la vigencia de la Ley en mención. Con la redacción siguiente:

Modificación normativa

Incorpórese el artículo 4 a la Ley N° 31473 que regula la contratación de pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, con la redacción siguiente:



"Artículo 4. Deudas generadas por cobro simultáneo de pensión y remuneración"

Precítese que a partir de la vigencia de la Ley N° 31473, quedan extinguidas todas las deudas que se hubieran generado en virtud de la aplicación del Decreto Supremo N° 069-2013-EF y del Decreto de Urgencia N° 038-2006-EF, sin derecho a devolución de los montos que se hubieran retenido o cobrado por la Caja de Pensiones Militar

IV. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa no afecta ni se contrapone con lo establecido por la Constitución, únicamente propone incluir un artículo adicional a la Ley N° 31473.

Cabe destacar que la presente propuesta no deroga ninguna norma vigente de la legislación nacional. Por el contrario, busca corregir un tratamiento legislativo dispar entre los regímenes previsionales y se justifica porque va en la búsqueda de la equidad y la justicia, evitando que una persona sea afectada de manera más gravosa por una norma que ya no está en vigencia o que ha sido modificada en su beneficio, permitiendo además que se respete los principios fundamentales de legalidad y protección de derechos en el ámbito administrativo.

La Constitución Política del Perú señala en el numeral 2 de su artículo 2 que toda persona tiene derecho "a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión opinión, condición económica o de cualquier índole".

V. Análisis costo beneficio.

Esta propuesta legislativa, no genera gasto económico al Erario Nacional, ni desembolso de recursos públicos.

Beneficios de la propuesta legislativa

- Corregir un tratamiento legislativo dispar entre los regímenes previsionales
- Va en la búsqueda de la equidad y la justicia, evitando que una persona sea afectada de manera más gravosa por una norma que ya no está en vigencia o que ha sido modificada en su beneficio
- Que se respete los principios fundamentales de legalidad y protección de derechos en el ámbito administrativo.
- Que se cumpla el numeral 2 de su artículo 2 de la Constitución Política del Perú que toda persona tiene derecho "a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión opinión, condición económica o de cualquier índole".



VI. Vinculación con el Acuerdo Nacional

La presente propuesta legislativa se vincula con la Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la "Equidad y Justicia Social", que se refiere a un conjunto de políticas de Estado que buscan garantizar la igualdad de oportunidades, reducir la pobreza y la desigualdad social, y asegurar el acceso a derechos fundamentales como educación, salud, empleo y alimentación para todos los peruanos.

Se vincula específicamente con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

- 10. Reducción de la pobreza
- 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo