



LEY QUE ASEGURA EL PAGO DE LA DEUDA SOCIAL DE TRABAJADORES, EX TRABAJADORES Y PENSIONISTAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, GOBIERNOS LOCALES Y UNIVERSIDADES PUBLICAS

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE ASEGURA EL PAGO DE LA DEUDA SOCIAL DE TRABAJADORES, EX TRABAJADORES Y PENSIONISTAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, GOBIERNOS LOCALES Y UNIVERSIDADES PUBLICAS

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto asegurar el presupuesto a fin de cumplir con el cumplir con pago de la deuda social establecida por sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada en favor de los trabajadores, ex trabajadores y pensionistas de los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas.

Artículo 2.- Autorización

Autorizar a los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas a realizar las modificaciones y habilitaciones presupuestales necesarias para atender el pago de la deuda social establecida por sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada en favor de los trabajadores, ex trabajadores y pensionistas de los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas.

Artículo 3.- Procedimiento

Los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas dispondrán las medidas presupuestales y administrativas para el iniciar el pago

de la deuda social señalada en el artículo 2 de la presente ley. Los pagos se realizarán a los beneficiarios directos o a sus herederos directos, debidamente acreditados. De ser el caso, se establecerá un orden de prioridad para el pago correspondiente, considerando la edad y el estado de vulnerabilidad del beneficiario.

Artículo 4.- Supervisión

Los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas deberán remitir a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas la información sobre lo ejecutado en el marco de la presente ley, para el seguimiento y supervisión correspondiente. El incumplimiento de la prese

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. – Vigencia

La presente ley tiene vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. – Normas complementarias

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a 30 días calendario, realiza las modificaciones normativas necesarias para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Lima, agosto de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/08/2025 16:37:59-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/08/2025 16:38:06-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 10:02:11-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 13:13:01-0500

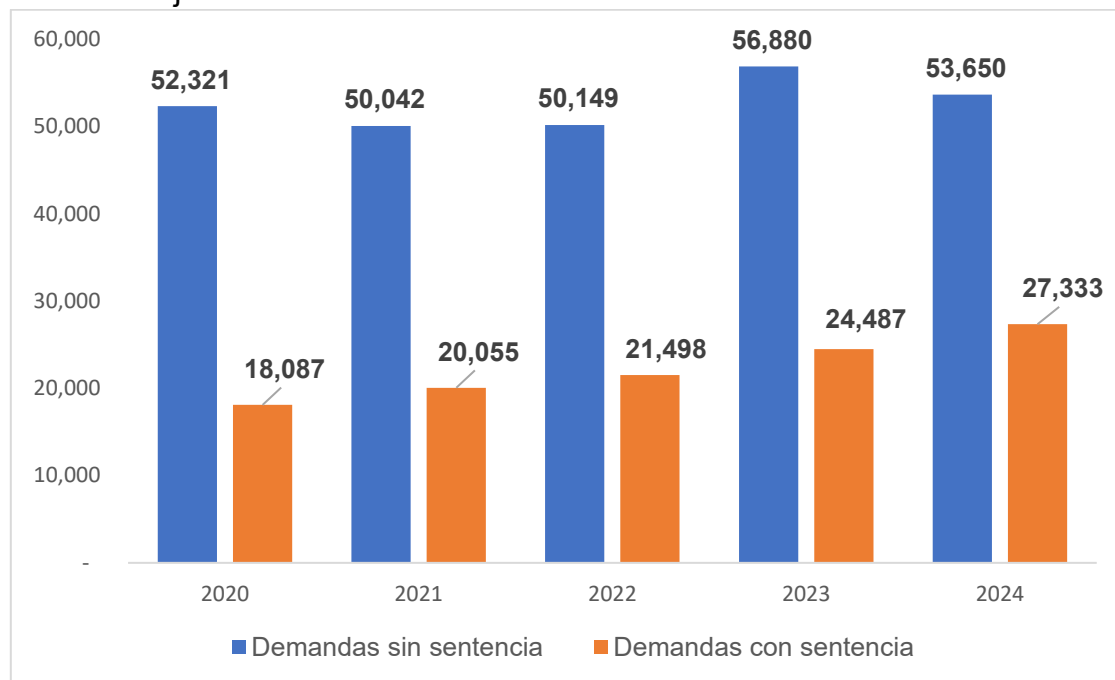


Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2025 12:08:04-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el proyecto de la Cuenta General de la República 2024, elaborado por la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, y remitido por el Poder Ejecutivo¹, las entidades públicas en total registraron demandas judiciales por una suma de S/ 80,983 millones, donde S/ 53,650 son demandas sin sentencia y S/ 27,333 millones son demandas con sentencia. En el caso de las demandas con sentencia, las que tienen “sentencia no firme” ascienden a S/ 7,738 millones y las que cuentan con “sentencia firme” suman S/ 19,595 millones. Llama la atención que entre los años 2020 y 2024, las demandas judiciales con sentencia pasen de S/ 18,087 millones en el 2020 a S/ 27,333 millones en el 2024, es decir un crecimiento del 50%.

Demandas judiciales



Fuente: Exposición de la Cuenta General de la Republica²

Las demandas “con sentencia firme” son las que ya no se pueden apelar y se convierten en una obligación definitiva que debe ser cumplida por la entidad pública.

De acuerdo con el referido proyecto de la Cuenta General de la República 2024, 942 entidades públicas reportaron demandas judiciales y arbitrales, donde 743

¹ Proyecto de Ley 12120/2025-PE, presentado el 15 de agosto 2025 y derivado a la Comisión de Presupuesto el 18 de agosto 2025 para su correspondiente dictamen.

² Llevada a cabo durante PRIMERA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA del miércoles 20 de agosto de 2025.

reportaron que eran con sentencia firme. De este número, casi 4 de cada 5 entidades son gobiernos locales, es decir 587 entidades. En el caso de las entidades del gobierno central estas son 129 y de los gobiernos regionales 27.

Entidades del Gobierno General que reportaron información de demandas judiciales y arbitrales, según niveles de gobierno

Grupo de Entidades	Universo de Entidades ^{1/}	Reportaron Demandas Judiciales y Arbitrales								(2) / (1) En %
		Total Entidades (2)		Demandas sin Sentencias		Sentencias no Firmes		Sentencias Firmes		
	(1)	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
Gobierno Central	174	150	16	146	19	131	23	129	17	86
Gobiernos Regionales ^{2/}	31	28	3	27	3	22	4	27	4	90
Gobiernos Locales	2 191	764	81	604	78	416	73	587	79	35
Total Entidades	2 396	942	100	777	100	569	100	743	100	39

1/ Corresponde a las entidades comprendidas en el universo de la Cuenta General de la República 2024.

2/ Incluye a los CETICOS y mancomunidades regionales.

Respecto a las demandas sin sentencia, que ascienden a S/ 53,650 millones, S/ 3,146 millones están en entidades de los gobiernos regionales y S/ 7,872 en entidades de los gobiernos locales. En el caso de los primeros, estas son mayoritariamente judiciales y en el caso de los gobiernos locales, S/ 3,226 son arbitrales y S/ 4,646 son judiciales. En ambos niveles de gobierno las demandas sin sentencia se han reducido con respecto al año 2023

**Demandas sin sentencias del Gobierno General
(En millones de soles)**

	2024		2023		Variación	
	S/	%	S/	%	S/	%
Gobierno Central	42 632	79,5	45 351	79,7	(2 719)	(6,0)
Arbitrales	3 087	5,8	5 384	9,5	(2 297)	(42,7)
Judiciales	39 544	73,7	39 967	70,3	(423)	(1,1)
Gobiernos Regionales	3 146	5,9	3 324	5,8	(178)	(5,3)
Arbitrales	989	1,8	978	1,7	10	1,1
Judiciales	2 157	4,0	2 345	4,1	(188)	(8,0)
Gobiernos Locales	7 872	14,7	8 205	14,4	(333)	(4,1)
Arbitrales	3 226	6,0	2 974	5,2	252	8,5
Judiciales	4 646	8,7	5 231	9,2	(585)	(11,2)
Total Gobierno General	53 650	100,0	56 880	100,0	(3 230)	(5,7)
En % del PBI	4,8		5,6			
En % del Presupuesto del sector público ^{1/}	22,4		25,5			

1/ Corresponde a la ejecución del presupuesto de gasto del del sector público (Fuente: Consulta amigable SIAF)

En una mirada más amplia llama la atención y preocupa el incremento de las demandas sin sentencia de los gobiernos locales, que pasan de S/ 2,663 millones en el 2016 a S/ 7,872 millones en el 2024, es decir se multiplicó por

tres en un periodo de 8 años. En el caso de los gobiernos regionales, las demandas sin sentencia se ubican por encima de los S/ 3,000 millones

Evolución de demandas sin sentencias del Gobierno General^{1/}
(En millones de soles)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. % Promedio Anual
Gobierno Central ^{2/}	34 291	38 696	41 241	39 480	44 210	40 199	40 837	45 351	42 632	2,8
Gobiernos Regionales	3 599	2 307	1 874	2 523	2 809	2 801	3 545	3 324	3 146	(1,7)
Gobiernos Locales	2 663	3 992	5 240	6 197	5 301	7 041	5 767	8 205	7 872	14,5
Total Gobierno General ^{1/}	40 552	44 995	48 355	48 200	52 321	50 042	50 149	56 880	53 650	3,6
En % del PBI	6,0	6,3	6,4	6,1	7,1	5,6	5,3	5,6	4,8	5,9

1/ Las cifras no están consolidadas, incluye demandas entre entidades del Gobierno General

2/ Incluye a EsSalud

Fuente: Balance Constructivo - Cuenta General de la República 2024

El Reporte Informativo N° 12 – 2023 “Obligaciones generadas por demandas judiciales y arbitrales Al 30 de abril del 2023”³ da cuenta de las obligaciones firmes y contingentes por demandas judiciales, las mismas que ascienden a dicha fecha a S/ 45,361 millones. En el caso de las “demandas con sentencia firme”, estas ascienden a S/ 14,558 millones, donde S/ 9,966 millones están en los gobiernos regionales y S/ 2,266 millones en los gobiernos locales.

Obligaciones firmes y contingentes por demandas judiciales, al 30 de abril de 2023
(Millones de soles y estructura porcentual)

Nivel de Gobierno	Demandas en proceso	Demandas con sentencia no firme	Demandas con sentencia firme	Total
Gobierno Nacional	19 038	2 921	2 326	24 286
Gobiernos Regionales	2 287	335	9 966	12 588
Gobiernos Locales	5 178	1 044	2 266	8 488
Total	26 503	4 300	14 558	45 361
%	58.4	9.5	32.1	100.0

En los últimos dos años, 2024 y 2025, en el marco del presupuesto se ha asignado recursos a los gobiernos regionales y locales en promedio por S/ 400 millones para el PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES EN CALIDAD DE COSA JUZGADA Y LAUDOS ARBITRALES DEFINITIVOS POR ADEUDOS. Estos recursos tienen cerca del 100% de ejecución, en la medida que lo adeudado y

obligado de pagar supera ampliamente los recursos asignados para tal fin. Con ese recurso que se destina a las gobiernos regionales y locales, le tomaría 30 años terminar de pagar la deuda identificada con sentencia firme, bajo el supuesto de que las entidades no se vean obligadas a pagar por otras demandas.

De los S/ 12,232 millones de demandas con sentencia firma que presentan los gobiernos regionales y locales, S/ 11,812 millones cuentan con “requerimiento de pago” (Sentencia en ejecución) y S/ 420 millones “sin requerimiento de pago” (pendiente de ejecución). Así estamos ante un escenario de presión de los gobiernos regionales y locales por tener que pagar dichas sentencias

Saldo adeudado por sentencias judiciales firmes, según nivel de gobierno, al 30 de abril de 2023
(Millones de soles)

Nivel de gobierno	Sentencias en ejecución 1/	Sentencias pendientes de ejecución	Saldo adeudado
Gobierno Nacional	2 029	297	2 326
Gobiernos Regionales	9 782	184	9 966
Gobiernos Locales	2 030	236	2 266
Total	13 841	717	14 558
%	95.1	4.9	100.0

1/ Sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada que tienen Auto de Requerimiento de Pago expedida por la instancia judicial correspondiente para el cumplimiento de la sentencia por parte de la entidad demandada.

Los S/ 13,841 millones, que incluyen los montos señalados en el párrafo anterior para gobiernos regionales y locales, casi el 83% son por sentencias de materia laboral, considerando a mas de 265 mil beneficiarios. En total los beneficiarios son mas de 280 mil, distribuidos en 643 entidades. Mas de 221 mil son los beneficiarios en los gobiernos regionales y mas de 40 mil en gobiernos locales.

Existe un orden de prelación establecido por el reglamento de la Ley N° 30137 (Decreto Supremo N° 003-2020-JUS), que establece un orden de prioridad en función a la edad y al estado de vulnerabilidad del beneficiario. Dentro de los 280,917 beneficiarios, los que tienen enfermedad terminal, enfermedad severa o discapacidad severa, según el reporte de abril 2023, no superaba los 2,600, pero si existía un número importante que eran mayores a 65 años, 108,712 en total. El reporte da cuenta de otro grupo de beneficiarios, menores a 65 años sin enfermedad terminal, que superaba los 162 mil, y que representa el número mayoritario.

Saldo adeudado por sentencias judiciales en ejecución, según grupo de priorización, al 30 de abril de 2023

Grupo de priorización (Ley N° 30137)	N° Pliegos	N° Expedientes	N° Beneficiarios	Saldo adeudado (Millones de S/)	%
1. Materia laboral	517	212 910	265 268	11 447	82.7
2. Materia previsional	128	1 465	3 790	555	4.0
3. Víctimas en actos de defensa del estado y víctimas por violaciones de derechos humanos	15	112	238	24	0.2
4. Otras deudas de carácter social	220	1 982	2 255	226	1.6
5. Deudas no comprendidas en los grupos previos	439	8 761	9 366	1 590	11.5
Total	643	225 119	280 917	13 841	100.0

Saldo adeudado de sentencias judiciales en ejecución, según orden de prelación, al 30 de abril de 2023

Orden de prelación	N° Pliegos	N° Expedientes	N° Beneficiarios	Saldo adeudado (Millones de S/)	%
Grupos 1,2,3 y 4					
a. Beneficiarios con enfermedades en fase terminal	17	344	350	15	0.1
b. Beneficiarios con enfermedades en fase avanzada y/o discapacidad severa	26	2 111	2 264	79	0.6
c. Beneficiarios sin enfermedades terminal y/o avanzada mayores de 65 años	417	87 533	108 712	5 723	41.3
d. Beneficiarios sin enfermedades terminal y/o avanzada menores o iguales a 65 años	542	131 654	162 061	6 688	48.3
Grupo 5					
Personas naturales	43	145	145	18	0.1
Personas jurídicas	379	7 372	7 385	1 317	9.5
Total	643	225 119	280 917	13 841	100.0

El reporte Obligaciones generadas por demandas judiciales y arbitrales – Abril 2023, nos trae otros datos importantes con respecto a los S/ 13,841 millones con requerimiento de pago y a los 280,917 beneficiarios:

- ✓ S/ 7,683 millones, el 55.5% del total, corresponden a deudas con hasta 5 años de antigüedad.
- ✓ Hay 10,131 beneficiarios cuyas deudas tienen mas de 15 años de antigüedad.
- ✓ 110,434 beneficiarios tienen 65 y más años de edad, a quienes se les adeuda S/ 5,784 millones equivalente al 41,8% del total adeudado.
- ✓ Según monto adeudado de la sentencia, los mayores adeudos están concentrados en las sentencias judiciales cuyo saldo adeudado superan las 10 UIT (equivalente a S/ 53,500).

- ✓ La deuda a docentes por la bonificación por preparación de clases y evaluación, según Ley N° 24029 (Ley del Profesorado) asciende a S/ 6,472 millones y corresponde a 143,916 beneficiarios

Como se ha repasado, se ha establecido obligaciones en favor de beneficiarios, principalmente por temas laborales, es decir trabajadores que están esperando se les pague, muchos de los cuales son deudas por encima de 5 años para mayores de 65 años, cuya deuda supera los S/ 53 mil.

Se han asignado recursos para ir amortizando dicha deuda, pero por el monto total, los mismos terminan siendo insuficientes, y generan mucha expectativa en los beneficiarios. Se establece en las leyes de presupuesto la posibilidad de que los recursos para la “Atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada” provengan de la partida de Gasto 2.1.1 “Retribuciones y Complementos en Efectivo”, que es para el pago de sueldos y salarios del sector público, previa opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas⁴:

Para la habilitación y anulación de la Partida de Gasto 2.1.1 “Retribuciones y complementos en efectivo” por aplicación de los literales c), d), e) y f) del presente numeral, para el caso de las entidades del Gobierno Nacional y gobiernos regionales, se requiere de la opinión previa favorable de la Dirección General de Presupuesto Público, con opinión técnica de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos sobre la base de la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), y/o a otras materias de su competencia. Las solicitudes de opinión favorable en atención a lo regulado en los literales c), d), e) y f) del presente numeral, solo pueden ser presentadas al Ministerio de Economía y Finanzas hasta el 31 de octubre de 2025.

El objetivo de la presente ley no apunta a saltarse la opinión favorable de la dirección correspondiente del Ministerio de Economía y Finanzas, sino de darle marco y agilidad a las entidades para que puedan cumplir en un plazo mas oportuno con las obligaciones de pago. Al respecto, ya las entidades correspondientes ya tienen “*mapeada*” la deuda social, así como el Ministerio de Economía y Finanzas.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa, en principio no busca asignar mas recursos para la atención de PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES EN CALIDAD DE COSA JUZGADA Y LAUDOS ARBITRALES DEFINITIVOS POR ADEUDOS, sino lo que busca es aprovechar los saldos o recursos sin ejecutar a fin de cumplir con

⁴ Artículo 9 de la Ley N° 32185 - LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2025

los beneficiarios que vienen esperando años porque que se les atienda su acreencia. En promedio, entre 2022 y 2024, S/ 920 millones quedaron sin usar en el presupuesto de sueldos y salarios del sector público, que pueden permitir reducir la deuda identificada.

Entre los beneficios se encuentran:

- Atender la deuda con obligación de pago y disminuir el monto adeudado.
- Cumplir con los beneficiarios, especialmente con los trabajadores, en buena parte mayores de 65 años.
- Confianza en las instituciones públicas que cumplen con sus obligaciones.
- Mejora la ejecución de las entidades públicas, al elevar el nivel de gasto.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

Ya existe un marco normativo para atender las obligaciones. La Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo establece en su artículo 46 que *"Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego"*.

Asimismo, la Ley N° 30137 - Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, establece criterios sociales y sectoriales a fin de atender las deudas.

Las últimas leyes de presupuesto establecen la asignación de recursos y el procedimiento para atender las deudas, así como las habitaciones correspondientes.

De esta manera, la presente iniciativa no se contrapone con el marco legal actual, y por el contrario busca complementar las medidas en favor de los beneficiarios que siguen esperando la atención a su acreencia.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas del acuerdo nacional:

✓ **Política 11:** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

(a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades

✓ **Política 24:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente

(a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población;

(b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal