



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS). La iniciativa fue presentada por el Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso a iniciativa del señor congresista Roberto Enrique Chiabra León.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, con dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, en su Tercera Sesión Ordinaria llevada a cabo el 10 de setiembre de 2025, proponer al Pleno del Congreso de la República la **APROBACIÓN** del Proyectos de Ley 11043/2024-CR, con un texto sustitutorio que se encuentra en la parte final del presente dictamen. Votaron a favor los señores congresistas Soto Reyes, Alejandro; Doroteo Carbajo, Raúl Felipe; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Acuña Peralta, Segundo Héctor; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Calle Lobatón, Digna; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Cortez Aguirre, Isabel; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Flores Ancachi, Jorge Luis; Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia; Infantes Castañeda, Mery Eliana; Jerí Oré, José Enrique; Jiménez Heredia, David Julio; Mita Alanoca, Isaac; Monteza Facho, Silvia María; Palacios Huamán, Margot; Ramírez García, Tania Estefany; Robles Araujo, Silvana Emperatriz; Salhuana Cavides, Eduardo; Santisteban Suclupe, Magally; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Valer Pinto, Héctor; Varas Meléndez, Elías Marcial; y Zea Choquechambi, Oscar.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 11043/2024-CR fue presentado en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 07 de mayo de 2025.

Tabla N°01
Estudio y dictamen del proyecto de ley, según comisión ordinaria

N°	PROYECTO DE LEY	PRIMERA COMISIÓN DICTAMINADORA	SEGUNDA COMISIÓN DICTAMINADORA
1	11043/2024-CR	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República	Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas

1.2. Antecedentes parlamentarios

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

No se han identificado antecedentes parlamentarios directos sobre la materia específica que se dictamina.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley propone modificar los artículos 3, 5 y 9 del Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

El objetivo es incluir de manera explícita al personal de tropa del Servicio Militar Voluntario como beneficiario del financiamiento para la atención integral de su salud durante el periodo que prestan su servicio.

La iniciativa Legislativa 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, referente a las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS). A continuación, se transcribe el texto correspondiente:

"LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1173, DECRETO LEGISLATIVO DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LAS FUERZAS ARMADAS (IAFAS)"

Artículo Único:

Modifíquese los artículos 3, 5 y 9 del Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS), quedando establecida mediante la siguiente formula:

Artículo 3. Finalidad de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud

*Las IAFAS tienen por finalidad financiar la atención integral de la salud de Personal Militar de la **categoría de oficiales y suboficiales** en situación de actividad, disponibilidad, retiro y sus derechohabientes, que cumplan los requisitos que para tal efecto se establezca en el Reglamento de la presente norma; así como **de manera personal e intransferible**, a los cadetes, alumnos **durante su formación en las Escuelas y personal de tropa del Servicio Militar Voluntario durante la prestación de servicio militar** en las Instituciones Armadas.*

(...)

Artículo 5. Recursos de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud

Constituyen recursos de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud los siguientes:

- 1) Los recursos provenientes del aporte obligatorio del Estado establecidos en la Novena Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1132, para el*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

*aseguramiento de la salud del Personal Militar de las Fuerzas Armadas en situación de actividad, disponibilidad y retiro, así como a los Cadetes y Alumnos de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas, **personal de tropa del servicio militar**, que es el equivalente al seis por ciento (6%) de la remuneración consolidada, pensión, **asignación económica** o propina, según corresponda.*
(...)

Artículo 9. Beneficiarios

*Los beneficiarios de las IAFAS de las Fuerzas Armadas son: (...) 3) **Personal de Tropa del servicio Militar Voluntario durante el periodo que presta su servicio**; 4) **Derechohabientes y familiares inscritos en la base de datos de cada Institución Armada que cumplan los requisitos establecidos en el reglamento de la presente norma.***

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú: Artículos 2, 10 y 11.
- Decreto Legislativo 1173, Ley de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) de las Fuerzas Armadas.
- Decreto Legislativo 1132, que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y Policial de la Policía Nacional del Perú. Mencionado por establecer el aporte obligatorio del Estado para el aseguramiento en salud.
- Ley 29248, Ley del Servicio Militar, que establece el derecho a prestaciones de salud para el personal de tropa.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

De la revisión realizada del Proyecto de Ley 11043/2024-CR, materia del presente dictamen, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, se indica que cumple con los requisitos de admisibilidad, presenta su fórmula legal, exposición de motivos, efecto de la vigencia de norma en nuestra legislación, relación con el Acuerdo Nacional y la sección de Análisis Costo Beneficio.

4.2. Análisis técnico

El Decreto Legislativo 1173, en su redacción actual, omite al personal de tropa del servicio militar voluntario de la lista de beneficiarios de las IAFAS, a pesar de que este estamento forma parte de la estructura militar y, como argumenta la exposición de motivos, es el que se encuentra en mayor situación de riesgo y exposición al peligro.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

La propuesta busca corregir esta omisión incorporando a dicho personal en la finalidad (Art. 3), el financiamiento (Art. 5) y la lista de beneficiarios (Art. 9) de la norma. La modificación es técnicamente sencilla y precisa, resolviendo una clara inconsistencia legal.

4.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

4.3.1 Necesidad:

La propuesta es de alta necesidad. Corrige una situación que la exposición de motivos califica como un "acto de discriminación patente" y un "vacío legal", garantizando el derecho a la igualdad ante la ley y el acceso a la salud para un colectivo de ciudadanos que prestan un servicio fundamental al país, a menudo en condiciones de alta vulnerabilidad física y económica.

4.3.2 Viabilidad:

- **Técnico-Operativa:** La viabilidad es alta. Las Fuerzas Armadas ya cuentan con la infraestructura de salud para atender a este personal; la ley simplemente formaliza y garantiza el financiamiento de dicha atención a través de las IAFAS.
- **Financiera:** Este es el punto crítico para nuestra Comisión. La propuesta establece que el financiamiento provendrá del aporte obligatorio del Estado, equivalente al 6% de la "asignación económica o propina" del personal de tropa. Si bien se identifica el mecanismo de financiamiento, el proyecto de ley reconoce que "supone un aumento en el presupuesto del sector defensa", pero no cuantifica dicho impacto. La viabilidad financiera está condicionada a que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) valide la disponibilidad presupuestal y asigne los recursos necesarios al pliego del Ministerio de Defensa.

4.3.3 Oportunidad: La propuesta es políticamente oportuna, ya que fortalece el sistema de bienestar de las Fuerzas Armadas y se alinea con la Décima Tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional sobre el acceso universal a la salud y seguridad social.

4.4. De la problemática expresada por la iniciativa legislativa

Queda claro que, entre las instituciones armadas, el Personal de Tropa se encuentra en una situación de mayor y constante peligro para su integridad física y mental. Sin embargo, y pese a ello, el Decreto Legislativo 1173 no lo menciona dentro de sus beneficiarios, comprendidos dentro del artículo 9, donde sí se encuentran otras categorías, tales como Personal de Oficiales, Técnicos Supervisores, Técnicos y Sub Oficiales u Oficiales de Mar en situación de actividad, disponibilidad y retiro con derecho, Cadetes y Alumnos de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas (beneficiarios en forma personal e intransferible) e incluso

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

derechohabientes y familiares inscritos en la base de datos de cada institución armada que cumplan con determinados requisitos.

El objetivo es que el personal de tropa acceda a los servicios de salud mediante las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS). La propuesta legislativa se respalda en la exposición de motivos, que resalta las ideas principales siguientes:

"Esta iniciativa Legislativa, tiene como propósito modificar tres artículos del Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS), con el fin de incluir dentro de sus beneficiarios, de manera clara y expresa, al personal de tropa del servicio militar voluntario.

Respecto al referido Decreto Legislativo 1173, este fue emitido en virtud de la labor legislativa que el Ejecutivo maneja y que se encuentra consagrada en el artículo 104, limitándose esta figura sobre una materia específica y por un plazo determinado, según lo establecido en la ley que lo autoriza, específicamente y en este caso, la Ley N°30073, que le permitió al Poder Ejecutivo legislar en materia de "(...) fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, incluyéndose entre otras, la mejora de la administración de los Fondos de Salud (...)". A ello se le suma lo establecido en la Ley N°29344 — Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud y su Reglamento, Decreto Supremo N°008-2010-SA; por los que se determinó que los Fondos de Salud de las Fuerzas Armadas debían constituirse en IAFAS dedicadas exclusivamente a las armas del Perú. (...)"

De esta forma, el contenido del ya mencionado Decreto Legislativo establece las IAFAS, normando un sistema destinado a la atención integral de la salud del Personal Militar en situación de actividad, disponibilidad de retiro y familiares dependientes, así como para cadetes y alumnos de las Instituciones Armadas, o al menos eso es lo que quedaba establecido en el texto introductorio de dicha iniciativa legislativa. Lo cierto es que dicho Decreto Legislativo tiene un gran ausente: el personal de tropa del servicio militar voluntario, o simplemente personal de tropa.

(...)

Quedando esto expuesto, queda claro que, de entre los estamentos mencionados, el Personal de Tropa se encuentra en una situación de mayor y constante peligro para su integridad física y mental. Sin embargo, y pese a ello, el Decreto Legislativo N° 1173 no les menciona dentro de sus beneficiarios, comprendidos dentro del artículo 9, donde sí se encuentran otras categorías, tales como Personal de Oficiales, Técnicos Supervisores, Técnicos y Sub Oficiales u Oficiales de Mar en situación de actividad, disponibilidad y retiro con derecho, Cadetes y Alumnos de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas (beneficiarios en forma personal e intransferible) e incluso derechohabientes y familiares inscritos en la base de datos de cada Institución Armada que cumplan con determinados requisitos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

(...)

Este acto de discriminación patente en una normativa contraviene lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, la cual establece 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 cualquiera otra índole". Respecto a este principio-derecho a la igualdad y no discriminación, el Tribunal Constitucional señala en la Sentencia de Pleno 612/2020 que "(...), se trata de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratada del mismo modo que quienes se encuentran en una igual situación." De una lectura de esta jurisprudencia, podemos encontrar que el estado actual de la norma resulta claramente en una ausencia de igualdad ante la ley, toda vez que "(...) la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma". En ese sentido, al ser el Personal de Tropa, junto con los Oficiales y Técnicos, un estamento perteneciente a las Fuerzas Armadas no debería ser excluido como beneficiario del citado proyecto de ley."

5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

5.1 Análisis normativo

El Proyecto de Ley se presenta como una medida correctiva indispensable para alinear una norma de menor jerarquía (Decreto Legislativo 1173) con los derechos fundamentales de igualdad y seguridad social consagrados en la Constitución, el Decreto Legislativo 1173, en su estado actual, genera una situación de desigualdad y desprotección que contraviene directamente al menos tres artículos de la Constitución.

5.1.2 Constitución Política

1. Artículo 2: Derecho a la igualdad ante la ley

El numeral 2 del artículo 2 de la Constitución establece el derecho de toda persona *"a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole"*.

- **Sustento de la inconstitucionalidad actual**

La norma actual crea una diferencia de trato injustificada. Excluye al personal de tropa del servicio militar voluntario de los beneficios de las IAFAS, mientras que sí los otorga a los otros estamentos de las Fuerzas Armadas (Oficiales y Suboficiales).

Esta exclusión es un acto de discriminación, ya que, como señala la exposición de motivos, el personal de tropa se encuentra en una situación similar o incluso

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

de mayor riesgo y exposición al peligro que los demás miembros de las fuerzas armadas. Citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el proyecto argumenta que la ley "debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma". Al ser todos parte de las Fuerzas Armadas, el personal de tropa no debería ser excluido.

- **Alineación con la propuesta de ley:**

La modificación del Proyecto de Ley corrige esta discriminación al incluir explícitamente al personal de tropa como beneficiario. De esta manera, se restablece el principio de igualdad, otorgando el mismo derecho fundamental de acceso a la salud a todos los miembros de las Fuerzas Armadas, sin importar su estamento.

2. Artículo 10: Derecho universal y progresivo a la seguridad social

Este artículo reconoce "el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida".

- **Sustento de la inconstitucionalidad actual:**

El servicio militar implica enfrentar "contingencias" evidentes y constantes que ponen en riesgo la integridad física y mental del personal de tropa.

Al excluir a este personal del sistema de aseguramiento en salud (IAFAS), el Estado está incumpliendo con su deber constitucional de protegerlos frente a dichas contingencias, desamparándolos de un derecho fundamental. Esto es contradictorio, pues la finalidad de la seguridad social es precisamente amparar al ciudadano ante el riesgo.

- **Alineación con la propuesta de ley:**

La ley propuesta hace efectivo el mandato del artículo 10 para el personal de tropa. Al incluirlos en las IAFAS, el Estado garantiza su protección en materia de salud, cumpliendo con su obligación de velar por la seguridad social y la calidad de vida de quienes le sirven.

3. Artículo 11: Rol del estado en la seguridad social y acceso a prestaciones

Este artículo establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, supervisando su eficaz funcionamiento. Además, señala la intangibilidad de los fondos de la seguridad social.

- **Sustento de la inconstitucionalidad actual:**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

Si bien el Estado ha creado un fondo y un sistema (las IAFAS) para la salud de las Fuerzas Armadas, al excluir a una parte de sus miembros, está fallando en su deber de "garantizar el libre acceso" a estas prestaciones para todos los que deberían ser beneficiarios.

El proyecto argumenta que, si una normativa que administra los fondos de salud de las FF.AA. excluye a uno de sus estamentos, "debe ser corregido, a fin de que su aplicación abarque a la totalidad de los efectivos".

- **Alineación con la Propuesta de Ley:**

La modificación materializa la garantía del Estado contenida en el artículo 11. Asegura que el acceso al sistema de salud financiado por los fondos de las IAFAS sea verdaderamente universal para todo el personal militar, cerrando la brecha de desprotección existente.

El Proyecto de Ley 11043/2024-CR cierra la brecha entre el derecho reconocido y su ejecución práctica. No se trata de un nuevo gasto o beneficio, sino de alinear la normativa y viabilizar el cumplimiento de una obligación que el Estado ya tiene con el personal del servicio militar por mandato de la Ley 29248, Ley del Servicio Militar.

El Proyecto de Ley 11043/2024-CR no solo es compatible con la Ley 29248, Ley del Servicio Militar, sino que es el instrumento necesario para dar cumplimiento efectivo a los derechos que esa misma ley ya reconoce. El argumento se construye de la siguiente manera:

5.1.3 La Ley 29248, Ley del Servicio Militar

1. **Numeral 3 de su artículo 54, es explícita al establecer que el personal que realiza el servicio militar voluntario tiene derecho a "Prestaciones de Salud en los Hospitales o establecimientos de salud de la Institución a la que pertenezca".**

Esto significa que el derecho a la atención médica para el personal de tropa no está en discusión; es un derecho preexistente y vigente, otorgado por una ley del Congreso.

Asimismo, el numeral 3 del artículo 64 del Decreto Supremo N°003-2013-DE, que aprueba el reglamento de la Ley N° 29248, Ley del Servicio Militar, también precisa lo siguiente: *"Recibir prestaciones de salud en los sistemas de salud en los hospitales o establecimientos de salud de la institución a la que pertenece,*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

teniendo derecho a prevención, consulta médica, tratamiento, medicinas, hospitalización, prótesis, atención médico dental; todo lo cual se otorgará hasta tres (03) meses después de concluido el servicio, por enfermedad como consecuencia del servicio, salvo los casos que recupere los derechos del régimen de prestaciones de salud al que pertenecía antes de su incorporación al servicio activo, sin que sean exigibles aportaciones del empleador y trabajador por el indicado período".

Se produce una incongruencia normativa: por un lado, la Ley 29248 otorga un derecho, pero, por otro lado, el Decreto Legislativo 1173, que regula el financiamiento de ese mismo derecho, les niega el acceso a dicho fondo. En la práctica, esto deja el derecho reconocido en la Ley del Servicio Militar sin un respaldo presupuestal claro y garantizado.

- **Alineación con la Propuesta de Ley:**

Como bien señala la exposición de motivos del proyecto, esta omisión "resulta contradictorio con lo establecido en la norma anteriormente citada" (la Ley 29248).

Al crear las IAFAS, el Decreto Legislativo 1173 estableció el mecanismo para financiar y administrar la salud del personal de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, omitió inexplicablemente al personal de tropa de su lista de beneficiarios.

La Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, y su reglamento, establece como política de Estado de no dejar a ningún residente en el Perú sin un seguro de salud.

5.1.4 Ley 29344 Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud

La Ley 29344 fue creada con el "objeto de establecer el marco normativo del aseguramiento universal en salud, a fin de garantizar el derecho pleno y progresivo de toda persona a la seguridad social en salud". Su finalidad es que, eventualmente, toda la población residente en el territorio nacional disponga de un seguro de salud.

La ley busca terminar con la exclusión y es de carácter progresivo, lo que significa que el Estado debe actuar continuamente para incluir a todas las personas en el sistema. La exclusión del personal de tropa del DL 1173 va en contra de este principio, ya que, en lugar de avanzar en la cobertura, mantiene una barrera para un grupo específico.

La ley marco es clara al señalar que "la afiliación a algún régimen de aseguramiento en salud es obligatoria para toda la población residente". El personal de tropa, como

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

residente en el país que presta un servicio al Estado, no puede ser una excepción a esta política nacional.

- **Alineación con la Propuesta de Ley:**

El espíritu de la Ley 29344 es la inclusión. El hecho de que el personal de tropa, un grupo al servicio de la nación y expuesto a altos riesgos, no tenga un mecanismo de aseguramiento claro y financiado como el resto de sus compañeros, es una clara brecha en la cobertura universal que el proyecto de ley busca cerrar.

La ley marco establece que el Estado determina la política nacional de salud. El Proyecto de Ley se alinea perfectamente con esta política al extender la protección a un grupo vulnerable y garantizar que el sistema de salud de las Fuerzas Armadas sea verdaderamente universal para todos sus miembros.

5.2 Efecto de la vigencia de la norma

La aprobación de esta ley tendría como efecto principal alinear el Decreto Legislativo 1173 con mandatos de rango superior, como la Constitución (derecho a la igualdad y a la seguridad social) y la Ley 29248 (Ley del Servicio Militar), que ya reconoce el derecho a la salud de este personal. Su vigencia creará la obligación legal para que el Estado, a través del Ministerio de Defensa, garantice la cobertura de salud integral para el personal de tropa, fortaleciendo su seguridad jurídica y bienestar.

5.2.1 Efectos jurídicos y normativos

El efecto principal es la corrección de una incongruencia en el sistema legal peruano; se alinea una norma de menor rango (Decreto Legislativo 1173) con mandatos superiores como la Constitución (derechos a la igualdad y seguridad social) y la Ley 29248 (Ley del Servicio Militar). Esto elimina la contradicción donde una ley otorga un derecho a la salud, pero la ley que gestiona los fondos para ese derecho los excluye.

El personal de tropa del servicio militar voluntario pasaría a tener un derecho explícito y garantizado al financiamiento de su salud a través de las IAFAS. Su acceso a la salud dejaría de ser una disposición general para convertirse en una obligación legalmente respaldada por un fondo específico.

5.2.2 Efectos presupuestales y financieros

La norma formaliza y hace visible una obligación financiera del Estado; la consecuencia más tangible es el "aumento del presupuesto del Sector Defensa", como lo reconoce el propio proyecto de ley. El Estado estará legalmente obligado a transferir a las IAFAS el aporte del

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

6% correspondiente a la asignación económica de cada miembro del personal de tropa, a partir de los ejercicios fiscales subsiguientes a efectos de garantizar su sostenibilidad.

Este gasto se convierte en una asignación fija y recurrente en el presupuesto público, lo que garantiza la sostenibilidad del financiamiento para la salud de este colectivo. Es crucial reiterar que el monto exacto de este impacto debe ser cuantificado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en coordinación con el Ministerio de Defensa (MINDEF).

5.2.3 Efectos sociales e institucionales

La ley tendría un efecto directo en el bienestar del personal de tropa, que a menudo proviene de sectores económicamente vulnerables. Garantizar su atención integral de salud se traduce en una mejora de su calidad y esperanza de vida, además de aumentar su capacidad de ahorro al no tener que preocuparse por gastos médicos.

Al eliminar lo que el proyecto describe como una "discriminación", se fortalece la moral dentro de las Fuerzas Armadas. Se envía un mensaje claro de que la institución valora y protege a todos sus miembros por igual, sin importar el estamento.

Un beneficio tan importante como el seguro de salud integral puede hacer que el servicio militar voluntario sea más atractivo para los jóvenes, presentándose como una "vía de desarrollo personal o salida profesional" más segura y completa.

6. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

Respecto al Proyecto de Ley N°11043/2024-CR, se han solicitado las siguientes opiniones:

- ✓ Oficio 03359-2024-2025-CPCGR-LMCS-CR, remitido al Ministerio de Economía y Finanzas.
- ✓ Oficio 03360-2024-2025-CPCGR-LMCS-CR, remitido al Ministerio de Defensa.
- ✓ Oficio 03361-2024-2025-CPCGR-LMCS-CR, remitido a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Opiniones recibidas:

Oficio N°2923-2025-EF/13.0, remitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, de los cuales se desprende lo siguiente:

"(...) desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se observa lo siguiente:

En el proyecto de Ley, se incluye dentro de sus beneficiarios, en forma expresa al personal de tropa del servicio militar voluntario de las Instituciones Armadas;

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

estableciendo como aporte obligatorio del Estado el 6% de la asignación económica que percibe dicho personal.

De lo antes señalado, podemos inferir que el aporte obligatorio del Estado ocasionaría una demanda adicional de un costo anual estimado de S/ 14,352,307,00, que corresponde al 6% del S/ 239,205,116,003 del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de Tropa del Servicio Militar Voluntario de las Instituciones Armadas que pertenecen al pliego 026. M. de Defensa.

(...) De lo anteriormente mencionado, se deduce que la propuesta de Ley requerirá de mayores recursos presupuestarios del Tesoro Público, toda vez que, la norma alcanzaría al personal de Tropa del servicio militar voluntario, Además, para ello, las instituciones armadas tendrían que realizar un Costo estimado que les demandaría en su Presupuesto Institucional, a fin de efectuar la evaluación presupuestaria correspondiente y su sostenibilidad en el tiempo, y verificar con cargo a qué recursos se financiaría lo establecido en la citada propuesta de Ley.

Por tanto, el Proyecto de Ley no cumple con lo establecido en las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 24 de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, reglas que indican que toda propuesta normativa que genere gasto debe estar acompañado de dicho análisis que muestre el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

Asimismo, la implementación por efecto del alcance del beneficio al personal de Tropa del servicio Militar Voluntario, implicaría una demanda de recursos al Tesoro Público, que al no estar previsto en la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440 y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, la iniciativa legislativa genera sobre la entidad pública involucrada la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para la implementación del Proyecto de Ley, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.36 del artículo 7 del Decreto Legislativo N°1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del Pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)"

Oficio N°01211-2025-MINDEF/DM, remitido por el Ministerio de Defensa, de los cuales se desprende lo siguiente:

(...) Al respecto, la propuesta de iniciativa legislativa ha sido evaluada mediante el documento de la referencia b)¹ por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, que concluye que no es viable, considerando que implica un incremento del presupuesto público destinado a cubrir las necesidades de este nuevo grupo de personas y no guarda congruencia con el Principio de Equilibrio. Asimismo, supondría la habilitación de un gasto no previsto en la Ley de Presupuesto vigente, contraviniendo lo establecido en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú. En tal sentido, se remite el presente informe para su conocimiento y las acciones que correspondan

El referido Informa argumenta lo siguiente:

No obstante, no se evidencia que en el Proyecto de Ley se haya efectuado el análisis del impacto económico que tendría esta medida legislativa, inobservando lo estipulado en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República², el cual, como se ha mencionado, prevé al análisis costo beneficio como parte del sustento económico y financiero de la iniciativa.

De esta manera, se colige que el Proyecto de Ley contraviene el artículo 79 de la Constitución Política, al establecer disposiciones que acarreen el incremento al Tesoro Público, vulnerando, además, el principio de equilibrio fiscal que debe regir el presupuesto público.

Adicionalmente, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional³ ha señalado que lo determinante en el vicio de inconstitucionalidad por vulneración del marco constitucional y, en concreto, del artículo 79 de la Constitución Política, radica en habilitar un gasto público no considerado previamente en la Ley de Presupuesto vigente; puesto que, en tal supuesto, dicho gasto escapa del balance general de ingresos y egresos, previamente establecido, para el correspondiente año fiscal que es aquello a lo que se refiere el principio de equilibrio presupuestal.

¹ Informe Legal N° 01475-2025-MIMDEF/SG-OGAJ

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

Asimismo, el Proyecto de Ley no guarda congruencia con el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, debido a que su implementación implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal."

7. MATERIAS LEGISLATIVAS QUE SON DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Comisión de Presupuesto es una Comisión Ordinaria que se encarga del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización de las materias del presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, Programación Multianual y Gestión de Inversiones, gestión de riesgos fiscales del Sector Público y gestión fiscal de recursos humanos, procurando homologar su especialidad con las materias que le corresponden al Viceministerio de Hacienda, tal como se desprende del literal a) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República², concordado con el artículo 6 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público³ y el literal h) del

² Reglamento del Congreso de la República

Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:

a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

[...]

17. Presupuesto y Cuenta General de la República.

[...]"

³ Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público

[...]

Artículo 6.- Gobernanza de la Administración Financiera del Sector Público

6.1 La Administración Financiera del Sector Público, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, está conformada por:

1. El Sistema Nacional de Presupuesto Público.

2. El Sistema Nacional de Tesorería.

3. El Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

4. El Sistema Nacional de Contabilidad.

5. El Sistema Nacional de Abastecimiento.

6. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

7. La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

artículo 10 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución Ministerial 331-2023-EF/41⁴.

Cabe precisar, que, entre las materias legislativas que son competencia de la Comisión de Presupuesto, figuran el estudio y análisis de los Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero, Endeudamiento del Sector Público, el estudio y análisis de la Cuenta General de la República, conforme a lo regulado en los artículos 77⁵, 78⁶, 80⁷ y 81⁸ de la Constitución Política.

6.2 La cobertura de cada integrante de la Administración Financiera del Sector Público se establece en la norma que lo regula.

6.3 Los integrantes de la Administración Financiera del Sector Público se articulan a través del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público.

[...].

⁴ Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas

[...]

Artículo 10.

[...]

h) Asesorar y colaborar con el/la Ministro/a en las materias de presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, gestión de riesgos fiscales del Sector Público y gestión fiscal de recursos humanos

[...].

⁵ "Presupuesto Público

Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon".

⁶ "Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero

Artículo 78.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año".

⁷ "Artículo 80.- Sustentación del Presupuesto Público

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución".

⁸ "Artículo 81.- La Cuenta General de la República

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

Ahora bien, de la revisión del Proyecto de Ley N° 11043/2024-CR, tienen por objeto modificar los artículos 3, 5 y 9 del Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS), con la finalidad de incluir dentro de sus beneficiarios, de manera clara y expresa, al personal de tropa del servicio militar voluntario.

Teniendo en cuenta el objeto de la propuesta legislativa, corresponde al estado proveer el financiamiento sostenido del financiamiento del 6% para garantizar el aseguramiento de la prestación de los servicios de salud, para el personal de tropa que brinda el servicio militar voluntario en las tres fuerzas armadas (Ejército del Perú, Fuerza Aérea del Perú y Marina de Guerra del Perú).

7.1. Propuesta de solución:

Implementación de un marco normativo

El Estado estará legalmente obligado a transferir a las IAFAS el aporte del 6% correspondiente a la asignación económica de cada miembro del personal de tropa, a partir de los ejercicios fiscales subsiguientes a efectos de garantizar su sostenibilidad.

Esta propuesta considera los siguientes aspectos:

Inclusión en la Programación Multianual:

El aspecto más importante es que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), debe incorporar este nuevo gasto permanente en la Programación Multianual Presupuestaria. Si la ley se aprueba en 2025, este costo debe figurar explícitamente en el marco presupuestario que se elabore para los años 2027 y siguientes.

Cuantificación precisa del costo:

Para programar el gasto, es indispensable determinar su costo exacto. Esto requiere una acción coordinada: el Ministerio de Defensa (MINDEF) debe proporcionar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el número exacto y proyectado de personal de tropa beneficiario, y este sector debe calcular el monto anual total que representa el 6% de la asignación económica de dicho personal.

En la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, Expediente N° 00012-2023-PI/TC, de fecha 18 de diciembre de 2024, se presenta la cuantificación del número de PEAS correspondiente al personal de tropa de las tres Fuerzas Armadas, conforme se muestra en el siguiente esquema.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL				
Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado				14
Unidad Ejecutora	PEA	Diferencial Mensual	Costo 2023 (Por 10 Meses)	Costo 2024 (Por 12 Meses)
Ejército Peruano	44,659	41,643,017	416,430,172	499,716,206
Fuerza Aérea del Perú	2,250	2,461,299	24,612,992	29,535,590
Marina de Guerra del Perú	3,612	4,178,392	41,783,919	50,140,703
Total	50,521	48,282,708	482,827,083	579,392,499

Fuente: Poder Ejecutivo⁹

9

A partir del presupuesto asignado al Pliego 026 Ministerio de Defensa, Partida 2.1.7.3.1 (retribuciones y complementos en efectivo para personal de tropa), y según el Decreto Supremo 278-2012-EF que fija una asignación mensual de S/ 256.00 para dicho personal, se estimó el costo de implementar el Proyecto de Ley 11043/2024-CR conforme al siguiente detalle:

Tabla N° 02 Estimación del Numero de PEAS y el Costo Anual del Proyecto de Ley			
PIM	Costo Anual PEA	PEA Proyectada	6%
239,205,116.00	3,072.00	77,866	14,352,306.96
Notas			
PIM: Pliego 026 : M. de Defensa (consulta Amigable MEF 08/09/2025)			
Costo PEA Anual: Decreto Supremo 278- 2012-EF S/ 256.00 Mensual			
PEA Proyectada: Cantidad Máxima estimada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República			
Elaboración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República			

Sostenibilidad fiscal:

Al ser una obligación permanente, el financiamiento debe estar garantizado anualmente con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios en el presupuesto del Ministerio de Defensa.

Actualización de Registros de Personal:

El Ministerio de Defensa - MINDEF y cada institución armada deben asegurar que todo el personal de tropa esté debidamente registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). Esto es vital para automatizar el cálculo y la transferencia de los aportes.

Adecuación de las IAFAS:

⁹ Fundamento 30 de la sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 00012-2023-PI/TC

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

Las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) de cada fuerza armada deben preparar sus sistemas para afiliar masivamente al personal de tropa como beneficiarios, gestionar los nuevos fondos y asegurar que su red de prestadores de salud pueda atender la demanda.

Reglamentación de la Ley:

Será necesario que el Poder Ejecutivo emita un reglamento que detalle los procedimientos operativos: los plazos para la transferencia de fondos del MINDEF a las IAFAS, el proceso de afiliación y las responsabilidades de cada entidad.

8. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Tabla N°03 Problema, sujetos involucrados y objetivos

Problema Identificado	Sujetos Involucrados	Objetivo del Proyecto de Ley
El personal de tropa del Servicio Militar Voluntario se encuentra excluido del financiamiento para la atención integral de su salud a través de las IAFAS de las Fuerzas Armadas. La legislación actual presenta un vacío normativo y una contradicción con la Ley N° 29248 (Ley del Servicio Militar), que sí reconoce su derecho a prestaciones de salud	1. Personal de tropa 2. Ministerio de Defensa 3. Ministerio de Economía y Finanzas 4. IAFAS de las Fuerzas Armadas	Garantizar el derecho a la protección de la salud del personal de tropa. Los objetivos específicos son modificar el D.L. 1173 para incluirlos como beneficiarios, establecer el mecanismo de financiamiento del 6% y brindarles seguridad jurídica y bienestar

8.1 Alternativas de solución:

1. Propuesta del Proyecto de Ley 11043/2024-CR: Es modificar el D.L. 1173 para incluir al personal de tropa en las IAFAS de las FF.AA. con el aporte estatal del 6%.
2. Mantener el Statu Quo: No modificar la norma, manteniendo la atención de salud de manera no estructurada y sin un fondo de aseguramiento garantizado, para el personal de tropa
3. Afiliación al Seguro Integral de Salud: Modificar la norma para que el Estado afilie al personal de tropa al Seguro Integral de Salud (SIS).

8.2 Indicadores clave:

1. Porcentaje de personal de tropa con cobertura de aseguramiento en salud (Meta: 100%);
2. Reducción de los desembolsos directos del personal de tropa / usuario salud;
3. Monto anual transferido para el financiamiento.

8.3 Análisis de costos y beneficios de cada alternativa de solución para los sujetos involucrados.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

De acuerdo con el Oficio N°2923-2025-EF/13.01 del Ministerio de Economía y Finanzas, que eleva el Informe N°0423-2025-EF/50.06, se precisa que; *"... En el proyecto de Ley, se incluye dentro de sus beneficiarios, en forma expresa al personal de tropa del servicio militar voluntario de las Instituciones Armadas; estableciendo como aporte obligatorio del Estado el 6% de la asignación económica que percibe dicho personal. De lo antes señalado, podemos inferir que el aporte obligatorio del Estado ocasionaría una demanda adicional de un costo anual estimado de S/ 14 352 307,00, que corresponde al 6% del S/ 239 205 116,003 del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de Tropa del Servicio Militar Voluntario de las Instituciones Armadas que pertenecen al pliego 026. M. de Defensa".*

De acuerdo con el cálculo efectuado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y con la finalidad de asegurar el financiamiento de Proyecto de Ley, se ha evaluado la ejecución multianual del presupuesto del Pliego 026. M. Ministerio de Defensa, de la Genérica de Gasto 2.1 personal y obligaciones sociales y durante el periodo 2020 al 2025¹⁰, se ha detectado saldos de presupuesto no ejecutados en dicho periodo, de acuerdo con la siguiente tabla podemos observar que en promedio en los últimos años en promedio se dejan de ejecutar más de 48 millones de soles (únicamente en la Genérica de Gasto 2.1), con lo que es posible el financiamiento de los 14.4 millones de soles, que demandaría el financiamiento del 6% del aporte estatal para las IAFAS.

Tabla N° 04 Ejecución del Presupuesto de Personal y Obligaciones Sociales del 2020 al 2025				
PLIEGO: MINISTERIO DE DEFENSA				
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES (Millones de Soles)				
Genérica	PIA	PIM	Devengado	Saldo no Ejecutado
Año 2020	3,789.27	3,998.95	3,987.27	11.7
Año 2021	3,833.79	3,995.39	3,985.71	9.7
Año 2022	3,909.90	4,107.11	4,046.64	60.5
Año 2023	4,045.60	4,133.20	4,100.86	32.3
Año 2024	4,273.71	4,204.01	4,152.88	51.1
Año 2025 (1)	4,734.07	4,744.68	4,452.01	292.7
Fuente: Consulta Amigable MEF (29/08/2025)				
(1): Devengado Proyectado				
Elaborado: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República				

¹⁰ Para el ejercicio presupuestal 2025 se ha proyectado la ejecución de los meses de setiembre a diciembre

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

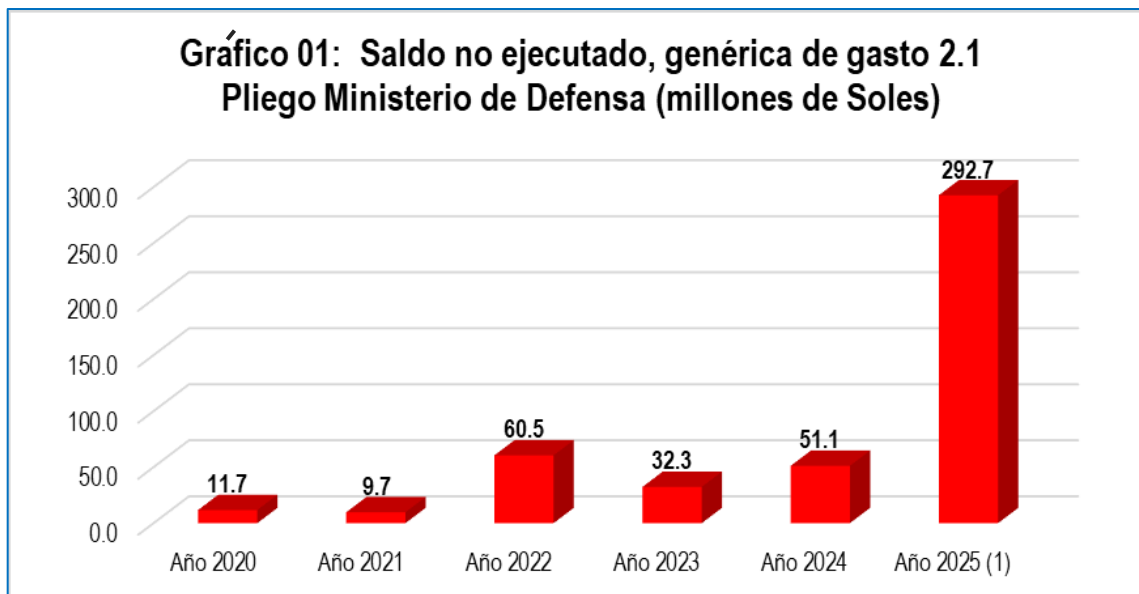


Tabla N° 04 Análisis de las Alternativas

ITEM	Propuesta del proyecto de ley 11043/2024-CR	Mantener el Statu Quo	Afiliación al Seguro Integral de Salud
COSTOS	Para el Estado, representa un costo fiscal directo y permanente, correspondiente al 6% de la asignación económica de toda la tropa. Adicionalmente, existen costos administrativos menores para la gestión de las nuevas afiliaciones	Para el personal de tropa, el costo es la incertidumbre sobre su cobertura y potenciales gastos de bolsillo	Para el Estado, representa un costo fiscal por la afiliación y pago de la prima al SIS por cada efectivo.
		Para el Estado, el costo es mantener una incongruencia legal y la desmotivación del personal	Para el personal de tropa, el costo no monetario sería la posible barrera de acceso a la red del SIS en zonas remotas donde solo existe sanidad militar
BENEFICIOS	Para el personal de tropa, el beneficio es una mejora sustancial en su salud y calidad de vida, con la certeza de una cobertura integral y especializada en la red de salud militar.		Para el personal de tropa, el beneficio es el acceso a la red nacional de salud pública.
	Para el Estado, el beneficio es el fortalecimiento de la moral institucional, un mayor atractivo para el reclutamiento y la coherencia del marco legal	El único "beneficio" es un ahorro fiscal a corto plazo al no crear una nueva obligación de gasto permanente.	

8.4 Balance y selección de la alternativa

La evaluación de las alternativas permite sustentar la elección de la propuesta más adecuada para resolver el problema identificado.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

1. **La Alternativa 2: Mantener el Statu Quo**, es la menos deseable, pues mantiene una situación de inequidad y desprotección.
2. **La Alternativa 3: Afiliación al Seguro Integral de Salud**, si bien cumple con asegurar al personal, presenta dificultades operativas y podría no ser efectiva para el personal destacado en zonas rurales o de frontera.
3. **La Alternativa 1: Propuesta del Proyecto de Ley 11043/2024-CR**, se presenta como la solución más eficaz y eficiente. A pesar de tener un costo fiscal directo, este se justifica plenamente por los beneficios que genera. Integra al personal en el sistema de salud ya existente y especializado para las Fuerzas Armadas, resuelve la contradicción legal y atiende directamente su necesidad de protección.

El balance costo-beneficio es favorable a la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR. Los significativos beneficios sociales, institucionales y de coherencia jurídica superan el costo fiscal asociado, por lo que se recomienda su aprobación.

9. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del reglamento del Congreso de la República, recomienda **APROBAR** el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS), con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1173, DECRETO LEGISLATIVO DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LAS FUERZAS ARMADAS, PARA GARANTIZAR EL ASEGURAMIENTO EN SALUD DEL PERSONAL DE TROPA DEL SERVICIO MILITAR VOLUNTARIO

Artículo único. Modificación de los artículos 3, 5 y 9 del Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud de las Fuerzas Armadas

Se modifican los artículos 3; 5, numeral 1; y 9 del Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud de las Fuerzas Armadas, en los siguientes términos:

"Artículo 3. Finalidad de las IAFAS

Las IAFAS tienen por finalidad financiar la atención integral de la salud del Personal Militar en situación de actividad, disponibilidad, retiro y sus derechohabientes, que cumplan los requisitos que para tal efecto se establezca en el Reglamento de la presente norma; así como, de los cadetes, **de los** alumnos de las Instituciones Armadas **y del personal de tropa que presta servicio militar voluntario en dichas instituciones.**

Artículo 5. Recursos de las IAFAS

Constituyen recursos de las IAFAS los siguientes:

- 1) Los recursos provenientes del aporte obligatorio del Estado establecidos en la Novena Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1132, para el aseguramiento de la salud del Personal Militar de las Fuerzas Armadas en situación de actividad, disponibilidad y retiro, así como **de los** Cadetes y Alumnos de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas **y del personal de tropa que presta servicio militar voluntario en las instituciones armadas**, que es el equivalente al seis por ciento (6%) de la remuneración consolidada, pensión, **asignación económica** o propina, según corresponda.

[...]

Artículo 9. Beneficiarios

Los beneficiarios de las IAFAS de las Fuerzas Armadas son:

- 1) Personal de Oficiales, Técnicos Supervisores, Técnicos y Sub Oficiales u Oficiales de Mar en situación de actividad, disponibilidad y retiro con derecho.
- 2) Cadetes y Alumnos de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas quienes serán beneficiarios en forma personal e intransferible.
- 3) **Personal de tropa del servicio militar voluntario durante el periodo que presta su servicio en las instituciones armadas.**
- 4) Derechohabientes y familiares inscritos en la base de datos de cada Institución Armada que cumplan los requisitos establecidos en el reglamento de la presente norma".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia de la Ley e implementación fiscal progresiva

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. Se autoriza al Ministerio de Defensa a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para el cumplimiento de la presente ley, con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. Para tal efecto, se le exonera de lo dispuesto en el párrafo 9.1 del artículo 9 de la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

El Poder Ejecutivo adopta las acciones necesarias para que los recursos destinados a dicho fin sean considerados en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2026 y de los años subsiguientes, garantizando su sostenibilidad.

SEGUNDA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, adecua el Reglamento del Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud de las Fuerzas Armadas, aprobado por el Decreto Supremo 007-2025-DE, a las modificaciones dispuestas en la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

TERCERA. Medidas administrativas

El Ministerio de Defensa y las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS) de las Fuerzas Armadas adoptan las medidas administrativas necesarias para la afiliación y el registro del personal de tropa que presta servicio militar voluntario en las instituciones armadas.

Salvo mejor parecer.

Plataforma virtual.

Dese cuenta.

Lima, 10 de setiembre de 2025.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/09/2025 11:37:53-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/09/2025 15:55:33-0500

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 10:21:04-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 15:23:40-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 11:00:38-0500

RAÚL FELIPE DOROTEO CARBAJO
Vicepresidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 15:54:06-0500

CASTILLO RIVAS EDUARDO ENRIQUE
Secretario

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 12:21:15-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 15:41:56-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/09/2025 17:01:04-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 11:35:00-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 16:28:39-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 17/09/2025 11:51:00-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 13:03:53-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 17/09/2025 15:02:09-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 10:46:11-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 10:23:09-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/09/2025 12:02:54-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/09/2025 12:37:55-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11043/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1173, Decreto Legislativo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas (IAFAS).

 Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2025 16:59:18-0500

 Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2025 10:56:16-0500

 Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2025 17:44:10-0500

 Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2025 17:33:08-0500

 Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David
Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2025 16:43:49-0500

 Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 12:13:12-0500

 Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2025 09:37:10-0500