



PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA EL BIENESTAR, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS DERECHOS LABORALES INTEGRALES DEL PERSONAL MILITAR Y POLICIAL Y SUS FAMILIAS, COMO MEDIDA DE RECONOCIMIENTO AL SERVICIO NACIONAL Y HUMANITARIO

Los Congresistas de la República, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ** que suscriben, a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE GARANTIZA EL BIENESTAR, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS DERECHOS LABORALES INTEGRALES DEL PERSONAL MILITAR Y POLICIAL Y SUS FAMILIAS, COMO MEDIDA DE RECONOCIMIENTO AL SERVICIO NACIONAL Y HUMANITARIO

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer un **régimen integral, equitativo y sostenible de beneficios sociales y derechos laborales** para el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, bajo los estándares del régimen laboral del Decreto Legislativo N.° 728, en reconocimiento a su entrega, sacrificio y servicio permanente a la Nación.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Esta Ley es aplicable a:

- a) Personal militar y policial en situación de actividad.

- b) Personal militar y policial en situación de retiro.
- c) Pensionistas comprendidos en el Decreto Ley N.º 19846 y el régimen de montepío.
- d) Derechohabientes y familiares directos según lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 3. Principios rectores

Los beneficios establecidos en la presente Ley se rigen por los principios de **equidad, integralidad, sostenibilidad, dignidad, progresividad y justicia social.**

TÍTULO II: BENEFICIOS ECONÓMICOS Y REMUNERATIVOS

Artículo 4. Remuneración Consolidada Mensual (RCM)

Se garantiza una Remuneración Consolidada Mensual digna y competitiva para el personal en actividad, reajutable anualmente según:

- a) La variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).
- b) Las disponibilidades presupuestarias del Estado.
- c) Los criterios de jerarquía, responsabilidad y tiempo de servicio.

Artículo 5. Gratificaciones

El personal en actividad tiene derecho a dos gratificaciones anuales equivalentes a una Remuneración Consolidada Mensual cada una:

- a) Fiestas Patrias (julio).
- b) Navidad (diciembre).

Son obligatorias, inembargables hasta cinco (5) URP y exentas de descuentos salvo mandato legal expreso.

Artículo 6. Bonificación extraordinaria sobre gratificaciones

El personal percibirá una bonificación adicional del 9% sobre cada gratificación, conforme a la Ley N.º 30334, con cargo al Estado.

Artículo 7. Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)

- a) Depósito semestral: Dos depósitos al año (mayo y noviembre), conforme al modelo del régimen laboral privado (D.L. 728).
- b) CTS adicional al retiro:
 - Menos de 20 años de servicio: 60% de la última RCM por cada año.

- 20 años o más: 120% de la última RCM por cada año, con un máximo de 35 años computables.
- La CTS es intangible, inembargable e imprescriptible.

Artículo 8. Vacaciones y descansos

El personal tiene derecho a treinta (30) días calendario de vacaciones por cada año de servicio, con goce íntegro de remuneraciones, y descanso semanal obligatorio mínimo de 24 horas.

Artículo 9. Asignación familiar

El personal con hijos menores de edad o mayores cursando estudios superiores hasta los 24 años recibirá una asignación familiar mensual equivalente al **10% de la Remuneración Mínima Vital vigente**, por cada hijo, hasta un máximo de cuatro (4).

Artículo 10. Licencias con goce de haber

Se reconocen licencias remuneradas por paternidad, maternidad, adopción, enfermedad grave de familiar directo, matrimonio, fallecimiento y capacitación institucional.

TÍTULO III: BENEFICIOS EN SALUD, EDUCACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Artículo 11. Seguro de Vida y Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR)

El Estado garantiza para todo el personal activo los seguros de vida, accidentes y riesgos laborales con coberturas equivalentes o superiores a las del régimen laboral privado.

Artículo 12. Cobertura universal de salud

El Estado asegura atención médica integral, gratuita y de calidad para el personal y sus derechohabientes en hospitales y centros de salud militares y policiales, incluyendo atención oncológica, odontológica, mental y de rehabilitación.

Artículo 13. Educación y capacitación

El personal y sus hijos acceden prioritariamente a becas estatales, formación técnica o profesional, así como a programas de capacitación y posgrado financiados por el Estado.

Artículo 14. Escolaridad

El Estado otorgará una asignación anual por escolaridad de hasta una (1) UIT por hijo, según nivel educativo.

TÍTULO IV: PROTECCIÓN LABORAL Y BENEFICIOS SOCIALES

Artículo 15. Estabilidad laboral y protección contra despido arbitrario

El personal goza de estabilidad laboral relativa y solo puede ser cesado por causas establecidas en la ley. En caso de retiro o despido injustificado, percibirá una indemnización equivalente a 1.5 RCM por cada año de servicio, hasta un máximo de 12 RCM.

Artículo 16. Prevención del hostigamiento y la discriminación

Las instituciones deberán contar con comités, protocolos y canales confidenciales para prevenir, atender y sancionar todo acto de hostigamiento o discriminación laboral.

Artículo 17. Jornada laboral y horas extras

Se respeta una jornada referencial de 48 horas semanales, con compensación por sobretiempo o descanso sustitutorio según corresponda.

TÍTULO V: BIENESTAR SOCIAL Y RÉGIMEN PENSIONARIO

Artículo 18. Programas de bienestar social

El personal y sus familias tendrán acceso a programas de recreación, integración familiar, centros vacacionales y convenios de beneficios económicos y culturales.

Artículo 19. Atención al personal en retiro

Se crean Oficinas de Bienestar del Veterano para brindar asistencia social, orientación administrativa y programas de reinserción laboral y emprendimiento.

Artículo 20. Reajuste y nivelación de pensiones

Las pensiones se reajustarán automáticamente tres veces al año, en función del IPC y la disponibilidad presupuestaria, garantizando que ninguna pensión sea inferior al 60% de la RCM del grado respectivo.

TÍTULO VI: FINANCIAMIENTO, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Artículo 21. Financiamiento

Los beneficios establecidos se financian con cargo al Presupuesto General de la República y recursos del Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

Artículo 22. Implementación progresiva

La implementación será progresiva en cuatro (4) años fiscales: 2026 (40%), 2027 (30%), 2028 (20%) y 2029 (10%), conforme a la disponibilidad presupuestaria.

Artículo 23. Comisión Multisectorial de Seguimiento

Créase una Comisión integrada por los Ministerios de Defensa, Interior y Economía y Finanzas, el Comando Conjunto de las FF. AA., la Dirección General de la PNP y representantes del personal activo y en retiro.

Artículo 24. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Derogatoria

Deróganse o modifíquense las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Segunda. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

Tercera. Intangibilidad de beneficios

Los beneficios establecidos en la presente Ley son intangibles y no podrán ser reducidos, salvo por ley expresa aprobada por dos tercios del número legal de congresistas.

Cuarta. Incorporación presupuestaria

El Ministerio de Economía y Finanzas incorporará los recursos necesarios en el Presupuesto del Sector Público de cada ejercicio fiscal.

Lima, 06 de noviembre del 2025

Congreso de la Republica

José Alberto Arriola Tueros
Congresista

Congresista Darwin Espinoza Vargas

Isabel Cortez M.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION

El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú constituye la columna vertebral de la seguridad y defensa nacional. Su labor —que abarca desde la defensa de la soberanía hasta el mantenimiento del orden interno y la protección de la ciudadanía— se ejerce con vocación, riesgo permanente y disciplina excepcional. Pese a ello, la estructura de beneficios sociales y derechos laborales que los ampara permanece fragmentada y desactualizada, lo que ha originado brechas sustanciales respecto del régimen laboral común (D.L. 728) en materia de gratificaciones, CTS, licencias, vacaciones, seguros, salud, educación y protección familiar.

Diversas fuentes periodísticas y académicas han documentado esta situación. El diario *La República* (edición 21.08.2023)¹ tituló: "*Militares y policías: héroes en la calle, olvidados en sus derechos laborales*", resaltando que la disparidad en beneficios entre regímenes del Estado genera "una sensación de abandono estructural". En similar sentido, *El Comercio* (09.02.2024)² señaló que "los regímenes especiales de defensa y seguridad se han quedado al margen de la evolución del derecho laboral moderno, pese a ser los más expuestos al riesgo".

Por su parte, estudios como el de César Puntriano (Revista Derecho & Sociedad, N.º 57, 2023)³ destacan que los regímenes especiales no pueden ser excusa para vulnerar principios de igualdad de trato y protección social integral, subrayando la obligación estatal de garantizar estándares equivalentes a los del régimen privado.

En ese contexto, esta iniciativa propone unificar y actualizar los beneficios sociales del personal militar y policial, otorgándoles un marco integral que reconozca su condición laboral especial, pero también su derecho a un trato equitativo, digno y sostenible, en línea con el mandato constitucional de protección social (artículos 10º, 11º y 12º de la Constitución)⁴.

¹ *La República* (21.08.2023). "Militares y policías: héroes en la calle, olvidados en sus derechos laborales".

² *El Comercio* (09.02.2024). "Regímenes especiales: el olvido laboral de militares y policías".

³ Puntriano Rosales, C. (2023). *Régimen Laboral Público y Privado: Convergencias y Desafíos*. Revista Derecho & Sociedad N.º 57.

⁴ Constitución Política del Perú (1993).

II. ANTECEDENTES

1. Fragmentación normativa y asimetrías históricas

El sistema vigente se compone de múltiples dispositivos dispersos —leyes, decretos legislativos, decretos supremos, reglamentos sectoriales— que regulan de forma disímil los beneficios de las Fuerzas Armadas y de la PNP. Esta dispersión normativa ha generado falta de uniformidad, inequidad interinstitucional y desprotección en áreas clave como salud, bienestar familiar, licencias y compensaciones.

El **Informe Técnico N.º 031-2022-SERVIR/GPGSC** identificó que los regímenes especiales de la defensa y seguridad "mantienen vacíos en la homologación de derechos sociales esenciales, lo que debilita la moral institucional y la eficiencia del servicio público".

Asimismo, el **Grupo de Trabajo del Congreso sobre Fondos de Vivienda Militar y Policial (sesión de agosto de 2024)** advirtió que la desigualdad en beneficios y la falta de estándares comunes "ha generado desconfianza interna y demandas judiciales reiteradas"

2. Impacto social y operativo

El déficit en beneficios sociales incide directamente en la moral y cohesión institucional. Según la *Encuesta de Clima Laboral del Comando Conjunto de las FF. AA. (2023)*, un 62% del personal considera "injusta o insuficiente" la protección social brindada, y un 71% sostiene que "los beneficios no se ajustan al riesgo real de la función".

Esta brecha afecta la retención de cuadros calificados, incrementa la rotación de personal especializado y reduce la disposición para asumir misiones de alto riesgo.

3. Reformas precedentes insuficientes

Aunque normas como el D. Leg. 1134 (Ley del Ministerio de Defensa)⁵ y la Ley 31749 (que reconoce la pesca artesanal tradicional) introdujeron mejoras sectoriales, no existe aún una ley marco que unifique y garantice los beneficios sociales del personal militar y policial, al nivel de los derechos reconocidos en el régimen laboral privado.

El **Tribunal Constitucional, en el Exp. N.º 00016-2020-PI**⁶, precisó que el Estado tiene "una obligación reforzada de protección social hacia quienes cumplen funciones esenciales para la vida en comunidad", señalando que el principio de igualdad no

⁵ Decretos Legislativos N.º 1134 al 1138 (2012) – Reforma del Sistema de Defensa y Seguridad.

⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional Exps. N.º 00016-2020-PI

prohíbe diferencias, pero sí exige que estas sean "razonables, proporcionales y justificadas".

4. Demanda ciudadana y legitimidad estatal

El propio Informe de la Contraloría General de la República (2024) sobre gestión de beneficios en instituciones armadas y policiales advierte que "la ineficiencia administrativa y la opacidad informativa han deteriorado la confianza del personal y de la población en el Estado como garante de justicia social".

Diversos gremios y asociaciones de retiro han planteado, en medios como *Exitosa Noticias* (18.03.2024) y *RSD Chimbote* (10.04.2024), la necesidad de "equiparar los derechos sociales con los del régimen privado, en reconocimiento al sacrificio institucional".

5. Inspiración en el Acuerdo Nacional y los ODS

Esta propuesta se alinea con la Política de Estado N.º 11 del Acuerdo Nacional (*Promoción del empleo digno y derechos laborales*), la Política N.º 34 (*Consolidación de la paz y la seguridad interna*) y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 1, 8, 10 y 16), que promueven trabajo decente, reducción de desigualdades y fortalecimiento institucional

6. Relevancia política

A nivel político, esta iniciativa reafirma el compromiso del Congreso con el bienestar de quienes garantizan la seguridad nacional, en un momento donde la crisis económica y la desconfianza institucional demandan gestos concretos de reconocimiento y equidad.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El marco vigente de derechos y beneficios sociales aplicable al personal militar y policial adolece de desarticulación, desigualdad y obsolescencia normativa, lo cual ha producido una brecha estructural entre su realidad laboral y la del resto de trabajadores del Estado y del sector privado.

Esta situación se manifiesta en cuatro dimensiones principales:

1. Brecha normativa y desigualdad institucional

El personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú no cuenta con un régimen laboral integral unificado. Los beneficios se encuentran dispersos en normas

aisladas (D.L. N.º 19846, D.L. N.º 1134,⁷ D.L. N.º 1136, Ley N.º 27238, entre otras)⁸, generando interpretaciones dispares entre las instituciones castrenses y la Policía Nacional.

La falta de estandarización ha provocado que, por ejemplo, las licencias remuneradas, las compensaciones por servicios, las asignaciones familiares y los seguros de vida se apliquen con criterios diferentes y, en algunos casos, contradictorios.

Un reportaje del diario *Correo* (14.09.2024) titulado "*El personal policial sin beneficios plenos: un déficit silencioso*" reveló que "los policías activos reciben menos licencias y menos reconocimiento familiar que un trabajador civil bajo el régimen privado, pese a cumplir jornadas mucho más extensas y riesgosas".

Del mismo modo, el *Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú* (Informe 2023) advirtió que "la brecha remunerativa y social entre el personal militar y el régimen laboral privado genera una sensación de exclusión dentro del sistema estatal".

2. Ausencia de mecanismos de progresividad y actualización

Los beneficios del personal uniformado no se actualizan periódicamente con la inflación ni con los estándares de costo de vida. La falta de reajuste automático de remuneraciones y pensiones —como sí ocurre en el régimen 728— ha deteriorado el poder adquisitivo y afectado la calidad de vida del personal activo y retirado.

El **Informe N.º 035-2023-MEF/OGPP** sobre gasto social en sectores de defensa y orden interno concluyó que los beneficios sociales del personal militar y policial "mantienen parámetros diseñados en la década de 1990", y que la ausencia de una política de actualización "vulnera el principio de progresividad reconocido por la OIT".

3. Debilidad de la protección social y familiar

Los regímenes de salud, seguros y asistencia al derechohabiente presentan limitaciones de cobertura y financiamiento. El Hospital Central de la PNP y los Hospitales Militares Regionales enfrentan déficit presupuestario y carencia de especialistas, generando demoras de atención de hasta 60 días, según el **Informe Defensorial N.º 021-2024-DP**.⁹

⁷ Decretos Legislativos N.º 1134 al 1138 (2012) – Reforma del Sistema de Defensa y Seguridad.

⁸ Decreto Ley N.º 19846 – Régimen de Pensiones Militar-Policial.

⁹ Defensoría del Pueblo (2024). *Informe N.º 021-DP sobre Atención en Salud Militar y Policial*.

Esto afecta no solo a los efectivos, sino también a sus familias, quienes constituyen el núcleo esencial de bienestar y estabilidad institucional.

El semanario *Caretas* (edición 18.03.2024)¹⁰ tituló: "*Familias policiales: sostener al país con los recursos de la fe*", señalando que "las esposas e hijos del personal uniformado siguen siendo los grandes invisibles del sistema de protección social peruano".

4. Deficiente articulación institucional y falta de sostenibilidad

Los beneficios sociales se ejecutan de manera fragmentada entre los Ministerios de Defensa e Interior, sin un marco común de gobernanza. Además, los presupuestos asignados son insuficientes y carecen de metas medibles de bienestar institucional. Esta falta de articulación genera duplicidades, omisiones y desconfianza en el sistema, lo que a su vez alimenta procesos judiciales, reclamos gremiales y pérdida de motivación laboral.

El **Tribunal Constitucional**, en la **STC Exp. N.º 027-2018-PI/TC**, advirtió que "la falta de uniformidad en el trato a quienes prestan servicios bajo condiciones de riesgo y disciplina afecta el principio de igualdad ante la ley y vulnera la moral institucional del Estado".

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa busca revertir una deuda histórica del Estado con sus servidores militares y policiales, consolidando un régimen integral de derechos sociales y laborales que equipare, en lo sustancial, sus condiciones con las del régimen laboral privado, pero sin desconocer las particularidades del servicio armado y policial. Se fundamenta en razones constitucionales, sociales, económicas y de gobernabilidad democrática, que se detallan a continuación:

1. Justificación constitucional y de derechos fundamentales

La Constitución Política del Perú¹¹ reconoce en su artículo 1º la dignidad de la persona como fin supremo del Estado; en sus artículos 10º al 12º, el derecho a la seguridad social; y en los artículos 165º y 166º, el deber estatal de garantizar la defensa nacional y el orden interno.

¹⁰ *Caretas* (18.03.2024). "Familias policiales: sostener al país con los recursos de la fe".

¹¹ Constitución Política del Perú (1993).

El personal militar y policial cumple estos fines esenciales, por lo que el Estado tiene una obligación reforzada de protección social hacia ellos, conforme al estándar del **Tribunal Constitucional (Exp. N.º 00016-2020-PI)**.

La igualdad de derechos entre los trabajadores del sector público y privado —reconocida en el artículo 26º de la Constitución— exige que los servidores en defensa y seguridad cuenten con beneficios sociales equivalentes a los del régimen 728, especialmente en aspectos que inciden en la dignidad humana: salud, remuneración, descanso, educación, pensión y protección familiar.

2. Justificación social y política

El Estado no puede sostener la seguridad nacional sobre un sistema laboral precario. La carencia de beneficios adecuados repercute directamente en la motivación del personal, la disciplina interna y la confianza pública.

El Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP) de la Universidad del Pacífico (Informe 2024) ¹²señaló que *"la debilidad de la protección social en las fuerzas del orden es uno de los factores de mayor incidencia en el estrés institucional y en el ausentismo operativo"*.

La aprobación de esta Ley enviará un mensaje claro de reconciliación institucional entre el Estado y quienes lo defienden en la primera línea.

3. Justificación económica y de sostenibilidad

Contrario a percepciones erróneas, el régimen integral propuesto no genera gasto fiscal inmediato, sino que plantea una implementación progresiva en cuatro años fiscales, articulada con el crecimiento del PBI y los techos presupuestarios del MEF.

El Informe del Consejo Fiscal (2024) ¹³indica que una política escalonada de actualización de beneficios puede financiarse sin afectar la sostenibilidad macroeconómica si se vincula a aumentos anuales del gasto social $\leq 0.2\%$ del PBI, margen que esta ley respeta.

A nivel microeconómico, la medida reactiva el consumo interno y fortalece la economía familiar, como se demostró con el impacto positivo de los retiros de CTS y AFP durante la pandemia (MEF, Evaluación 2022).¹⁴

¹² CIPP – Universidad del Pacífico (2024). *Informe sobre protección social en sectores de riesgo*.

¹³ Consejo Fiscal (2024). *Reporte de Sostenibilidad del Gasto Social*.

¹⁴ MEF (2023). *Evaluación del Impacto de Políticas Laborales en el Gasto Social*.

El bienestar del personal uniformado tiene efecto multiplicador: cada sol invertido en protección social genera entre 1.5 y 1.8 soles en gasto agregado familiar, según proyecciones del INEI (Boletín de Cuentas Nacionales, 2023).¹⁵

4. Justificación institucional y de gobernanza

La creación de una Comisión Multisectorial de Seguimiento permitirá monitorear la implementación de la ley, garantizar transparencia y establecer indicadores de impacto social.

Este enfoque participativo —Defensa, Interior, MEF, Comando Conjunto, Dirección General de la PNP y representantes del personal activo y en retiro— fortalece la gobernabilidad interna y la confianza en las instituciones.

El diario *Gestión* (07.05.2024) señaló: *"Las reformas más exitosas en el sector público no son las que gastan más, sino las que mejoran la previsibilidad y la rendición de cuentas"*.

En esa línea, esta Ley se inserta en la lógica de una reforma institucional responsable y técnicamente viable, que prioriza la transparencia, la eficiencia y la equidad.

V. MARCO NORMATIVO

1. Fundamento constitucional

La presente iniciativa se sustenta en el bloque de constitucionalidad que reconoce la dignidad humana, la seguridad social y la igualdad ante la ley como pilares del Estado social y democrático de derecho.

- Artículo 1° de la Constitución Política del Perú: consagra la dignidad de la persona humana como fin supremo del Estado y fundamento de la comunidad.
- Artículos 10°, 11° y 12°: establecen la obligación del Estado de garantizar la seguridad social para todos, bajo principios de solidaridad y universalidad.
- Artículo 23°: dispone que ninguna relación laboral puede menoscabar la dignidad del trabajador ni desconocer derechos sociales mínimos.
- Artículo 26° inciso 2): ordena la igualdad de trato sin discriminación por función o condición.
- Artículos 165° y 166°: fijan las finalidades de las Fuerzas Armadas (defensa nacional) y la Policía Nacional del Perú (orden interno, seguridad y derechos fundamentales).

¹⁵ INEI (2024). *Boletín de Cuentas Nacionales y Empleo*.

- Artículo 59°: impone al Estado la obligación de promover el empleo digno, la equidad y la justicia social en las relaciones laborales.

De la interpretación sistemática de estos preceptos se desprende que el personal militar y policial, por su rol esencial en la estabilidad nacional, debe gozar de un nivel de protección social reforzada, garantizando la igualdad material frente al resto de trabajadores del Estado y del régimen privado.

El Tribunal Constitucional, en la **STC Exp. N.° 00016-2020-PI/TC**, sostuvo que el principio de igualdad "no impide establecer regímenes diferenciados, pero exige que las diferencias sean razonables, proporcionales y orientadas al bien común".

Asimismo, en la **STC Exp. N.° 02863-2012-PA/TC**¹⁶, el Tribunal reconoció que la seguridad social "no es una dádiva estatal sino un derecho fundamental exigible".

2. Normas legales relacionadas

El proyecto se enmarca dentro de la siguiente legislación conexas:

- **Decreto Legislativo N.° 1134 – Ley del Ministerio de Defensa.**
Reconoce la responsabilidad del Estado en la protección social del personal militar.
- **Decreto Legislativo N.° 1136 – Ley de la Policía Nacional del Perú.**¹⁷
Establece derechos de bienestar y salud policial, aunque con desarrollo incompleto.
- **Decreto Ley N.° 19846 – Régimen de pensiones militar-policial.**¹⁸
Marco pensionario histórico, hoy desactualizado frente al costo de vida.
- **Ley N.° 30026 y D.S. N.° 013-2015-TR.**¹⁹
Incorporan la bonificación del 9% sobre gratificaciones en el sector privado; base para su extensión al régimen militar-policial.
- **Ley N.° 29549 (ex D. L. 688) – Seguro de Vida Ley.**²⁰
Precedente directo para la cobertura de vida y accidentes del personal uniformado.
- **Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N.° 102 y 111.**²¹²²
Obligan al Estado peruano a garantizar niveles mínimos de seguridad social y a eliminar la discriminación en las condiciones de empleo y ocupación.

¹⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional Exps. N. 02863-2012-PA

¹⁷ Decretos Legislativos N.° 1134 al 1138 (2012) – Reforma del Sistema de Defensa y Seguridad.

¹⁸ Decreto Ley N.° 19846 – Régimen de Pensiones Militar-Policial.

¹⁹ Ley N.° 30026 y Ley N.° 30334 – Bonificación del 9 % sobre gratificaciones.

²⁰ Ley N.° 29549 (ex D.L. 688) – Seguro de Vida Ley.

²¹ Convenio 102 de la OIT (1952) – Normas mínimas de seguridad social.

²² Convenio 111 de la OIT (1958) – No discriminación en empleo y ocupación.

En términos doctrinarios, Marcial Rubio Correa (*Derecho Constitucional Económico*, 2022) ²³señala que la función pública en defensa y seguridad "no puede desvincularse de la garantía de derechos sociales, pues su omisión erosiona el contrato moral entre el Estado y sus servidores".

A su vez, Allan Wagner Tizón²⁴, exministro de Defensa, sostuvo en *Revista Ejército del Perú* (2023) que "la sostenibilidad de la seguridad nacional depende tanto de los presupuestos operativos como del bienestar del personal que la sostiene".

3. Vinculación con políticas públicas y compromisos internacionales

La propuesta se encuentra alineada con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente:

- **Política N.º 11:** Promoción del empleo digno y de los derechos laborales.
- **Política N.º 26:** Ética, transparencia y erradicación de la corrupción.
- **Política N.º 34:** Consolidación de la paz y fortalecimiento de la seguridad interna

Asimismo, contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas:

- **ODS 1 – Fin de la pobreza**, mediante el fortalecimiento de ingresos y seguridad familiar.
- **ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico**, al mejorar las condiciones laborales.
- **ODS 10 – Reducción de desigualdades**, al equiparar derechos sociales entre regímenes.
- **ODS 16 – Paz, justicia e instituciones sólidas**, al reforzar la legitimidad institucional.

VI. ANÁLISIS COSTO–BENEFICIO

1. Enfoque metodológico

El análisis económico se basa en la metodología del Ministerio de Economía y Finanzas (Guía General de Evaluación Ex Ante de Proyectos de Inversión Pública, 2021) y en parámetros del Consejo Fiscal (2024) sobre sostenibilidad del gasto social.

²³ Rubio Correa, M. (2022). *Derecho Constitucional Económico*. Fondo Editorial PUCP.

²⁴ Wagner Tizón, A. (2023). *Bienestar y defensa: el pilar humano de la seguridad nacional*. Revista Ejército del Perú.

Se proyecta la implementación del régimen integral de beneficios en un horizonte de cuatro años fiscales (2026–2029), con ejecución progresiva (40%–30%–20%–10%).

2. Costos estimados

El costo fiscal adicional estimado para el conjunto de beneficios sociales (gratificaciones, CTS adicional, bonificaciones y asignaciones familiares) asciende a S/ 3,800 millones anuales una vez alcanzada la plena ejecución, equivalente al 0.4% del PBI. Este monto se considera fiscalmente manejable, dado que el gasto público social representa actualmente el 12.3% del PBI y el margen de sostenibilidad reconocido por el Consejo Fiscal es de hasta 0.5% para programas de impacto directo en bienestar.

El financiamiento se realizará mediante:

- a) Reasignación de partidas de bienestar institucional de los Ministerios de Defensa e Interior.
- b) Incremento progresivo de los techos presupuestarios sociales en función del crecimiento del PBI.
- c) Recursos directamente recaudados (servicios, convenios y donaciones).

El MEF (**Reporte de Cuentas Nacionales, 2023**) proyecta un crecimiento promedio del PBI de 2.8% anual entre 2025 y 2029, lo que permitiría cubrir la expansión del gasto sin comprometer metas fiscales.

3. Beneficios sociales y macroeconómicos

El beneficio principal es el aumento de bienestar y poder adquisitivo de más de 180 000 familias militares y policiales, con efectos multiplicadores en consumo y reducción de vulnerabilidad social.

Según el INEI (**Boletín de Empleo y Remuneraciones, 2024**),²⁵ cada punto porcentual de incremento real en remuneraciones del sector público genera un aumento de 0.2 puntos en la masa salarial privada formal por efecto demostración. En consecuencia, la mejora de condiciones del personal uniformado también estimula la formalización laboral y la confianza institucional.

Desde el punto de vista social:

- **Mejora la moral institucional y la eficiencia operativa.**
- **Reduce la rotación y la deserción profesional.**

²⁵ INEI (2024). *Boletín de Cuentas Nacionales y Empleo*.

- **Disminuye la litigiosidad por beneficios impagos o interpretaciones dispares.**
- **Fortalece la cohesión familiar y el bienestar psicológico del personal.**

El diario *Gestión* (02.06.2024)²⁶ analizó que "el fortalecimiento de derechos sociales en los sectores de defensa y seguridad produce un retorno social superior al 150% en productividad y reducción de conflictividad laboral".

Por su parte, el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID, Informe Social 2023)* advirtió que cada sol invertido en protección laboral integral genera entre 1.4 y 1.9 soles de retorno en reducción de pobreza y gasto médico futuro.

4. Evaluación de riesgos y sostenibilidad

Los principales riesgos identificados son:

- **Riesgo fiscal:** mitigado mediante implementación gradual y vinculación con crecimiento económico.
- **Riesgo administrativo:** controlado por la Comisión Multisectorial de Seguimiento y auditoría anual.
- **Riesgo político:** reducido por la amplia legitimidad social y el respaldo de los gremios y asociaciones de retiro.

El Banco Central de Reserva (Reporte de Estabilidad Financiera, I-2024)²⁷ destacó que la previsibilidad y el cumplimiento de compromisos laborales del Estado "mejoran la calificación crediticia soberana y la confianza de inversionistas institucionales".

5. Balance costo-beneficio

Dimensión	Beneficio esperado	Indicador de impacto
Económica	Reactivación del consumo y aumento de liquidez en hogares militares y policiales	+0.2% del PBI anual agregado
Social	Mejora de calidad de vida, reducción de estrés laboral y fortalecimiento familiar	180 000 hogares beneficiados
Institucional	Incremento de confianza en el Estado y reducción de litigiosidad	-40% de procesos contenciosos
Fiscal	Gasto sostenible y controlado bajo regla del 1% del déficit estructural	Cumplimiento del Marco Fiscal Multianual

²⁶ *Gestión* (07.05.2024). "Reformas sociales en defensa y seguridad deben ser fiscales y transparentes".

²⁷ BCRP (2024). *Reporte de Estabilidad Financiera*.

CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS:

Los beneficios sociales, económicos e institucionales superan ampliamente los costos fiscales, consolidando esta ley como una reforma justa, viable y con alto retorno social, en armonía con los principios de eficiencia, equidad y responsabilidad presupuestaria.

VII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La promulgación de la Ley que garantiza el bienestar, la seguridad social y los derechos laborales integrales del personal militar y policial y sus familias producirá una armonización estructural del sistema de beneficios sociales dentro del ordenamiento jurídico peruano.

Lejos de generar contradicciones, su vigencia complementa, actualiza y racionaliza el marco normativo existente, integrando las disposiciones dispersas y subsanando vacíos normativos históricos.

1. Armonización normativa y eliminación de duplicidades

El proyecto no deroga los regímenes institucionales vigentes, sino que los integra en un marco coherente y jerarquizado, aplicable de manera uniforme a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú.

Con ello, se supera la actual dispersión que mantienen los decretos legislativos 1134, 1135, 1136, 1137 y 1138 (2012), los cuales fueron emitidos en distintos momentos y con enfoques administrativos diferenciados.

La Oficina de Asesoría Jurídica del MINDEF (Informe N.º 018-2023) ha señalado que la coexistencia de normas con beneficios disímiles "dificulta la gestión de personal y genera inequidades internas injustificadas".

De modo similar, el Comando General de la PNP, en oficio remitido al Ministerio del Interior (Oficio N.º 115-2024-IN/PNP), expresó que la falta de equivalencias normativas en bonificaciones, licencias y asignaciones familiares ha generado "distorsiones presupuestarias y desmotivación institucional".

Con la entrada en vigencia de esta Ley:

- Se unifican los parámetros de derechos sociales entre las instituciones armadas y policiales.

- Se adapta la terminología laboral (RCM, CTS, licencias, bonificaciones) al estándar del régimen 728.
- Se eliminan contradicciones entre normas de igual jerarquía, asegurando una interpretación uniforme por parte del MEF, el MINDEF, el MININTER y la Contraloría General de la República.

2. Efectos sobre normas conexas

- El **Decreto Ley N.° 19846** (régimen de pensiones militar-policial) mantiene su vigencia, pero sus disposiciones serán complementadas con los nuevos criterios de nivelación y reajuste automático previstos en la presente Ley.
- La **Ley N.° 30026** y la **Ley N.° 30334**, referidas a gratificaciones y bonificaciones extraordinarias, se aplicarán ahora también al personal uniformado, bajo el principio de igualdad de trato.
- El **Decreto Supremo N.° 013-2015-TR**, que regula la bonificación del 9% sobre gratificaciones, se extenderá expresamente a este régimen especial.
- Se mantendrá la plena compatibilidad con el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Nacional de Salud Militar y Policial, fortaleciendo su financiamiento y cobertura.

3. Impacto sobre la administración pública y la gestión presupuestal

Desde el punto de vista de la gestión pública, la norma introduce claridad operativa y previsibilidad fiscal. Al establecer una implementación progresiva en cuatro ejercicios fiscales, el MEF podrá programar las partidas necesarias sin alterar el equilibrio presupuestario.

En consecuencia:

- Se reduce la litigiosidad administrativa por beneficios denegados.
- Se uniformizan los criterios de control y supervisión de la Contraloría.
- Se refuerza la rendición de cuentas mediante la creación de la Comisión Multisectorial de Seguimiento.

El **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2024)** advierte que las reformas normativas exitosas "no son las que multiplican leyes, sino las que consolidan sistemas, simplifican procedimientos y restituyen confianza".

Esa es precisamente la orientación de la presente Ley.

4. Repercusiones sociales y políticas

En términos políticos, la norma reafirma la legitimidad del Congreso como garante de justicia social y reconocimiento al personal uniformado. Su vigencia contribuirá a fortalecer la moral institucional, reducir las tensiones gremiales, y mejorar la percepción ciudadana sobre la gestión pública.

VIII. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

La presente iniciativa se enmarca dentro de una tendencia regional y global hacia el fortalecimiento de la protección social de las fuerzas armadas y policiales, reconociendo que el servicio de defensa y seguridad pública debe ser compensado con condiciones laborales dignas y sostenibles.

A continuación, se detallan los principales modelos internacionales que inspiran esta propuesta:

1. España

El Real Decreto Legislativo 670/1987 y la Ley 39/2007 del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas establecen un sistema integral de beneficios laborales y sociales, equiparado al régimen general de la función pública, con particularidades operativas. Entre sus beneficios destacan:

- Dos pagas extraordinarias anuales (junio y diciembre).
- Vacaciones de 30 días naturales.
- Asistencia sanitaria integral para personal y derechohabientes.
- Seguro de vida y compensación por fallecimiento en acto de servicio.
- Reconocimiento de tiempo de servicio para pensiones y ascensos.

El Ministerio de Defensa español (Informe de Bienestar Militar 2023) considera que "la cohesión y disciplina se sustentan en la seguridad social del personal, no solo en el deber jerárquico".

Este modelo evidencia que la estabilidad y el bienestar del personal uniformado son elementos centrales de la seguridad nacional.

2. Colombia

La Ley 352 de 1997 creó el *Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional*, con cobertura integral, y la Ley 923 de 2004 reguló su régimen de carrera, bienestar y pensiones.

El sistema colombiano reconoce:

- Licencias remuneradas equivalentes a las del régimen laboral común.
- Pago de primas de servicios y bonificaciones especiales.
- Sistema unificado de bienestar familiar y vivienda institucional.
- Programas de reinserción laboral para personal retirado.

El Ministerio de Defensa de Colombia (Informe Social 2022) señaló que la equidad social en los cuerpos armados "es una estrategia de consolidación democrática y un antídoto contra la corrupción institucional".

3. Chile

La Ley 18.948 (Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas) y la Ley 19.349 (Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas) garantizan un régimen de previsión y beneficios sociales integrales:

- Gratificaciones anuales y asignaciones familiares.
- Seguro médico institucional.
- Bonificaciones por zonas extremas.
- Programas de vivienda fiscal.
- Pensiones niveladas con el personal activo.

El Centro de Estudios de la Defensa Nacional de Chile (CEDENA, 2023) sostiene que "el bienestar social es un componente operativo, no un privilegio".

El modelo chileno demuestra que la sostenibilidad del sistema no está reñida con la justicia social, siempre que exista planeamiento fiscal y control institucional.

4. México

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM, 2019) establece un esquema unificado de seguridad social, salud, vivienda y educación para militares y derechohabientes.

El sistema mexicano prevé:

- Seguro de vida y accidentes.
- Compensación por tiempo de servicios.
- Programas de becas para hijos y capacitación profesional.
- Pensión mínima garantizada y nivelación con personal activo.

El Centro de Estudios Estratégicos del Senado de México (2023) concluye que "la estabilidad institucional depende de políticas integrales que reconozcan el valor social del servicio armado, no solo su función de defensa".

5. Síntesis comparativa

País	Naturaleza del régimen	Principales beneficios comunes	Observaciones
España	Equiparado a función pública civil	Gratificaciones, salud, vacaciones, pensión nivelada	Alto estándar de bienestar
Colombia	Sistema integral militar-policial	Salud, vivienda, reincorporación laboral	Enfoque familiar y social
Chile	Estatuto orgánico unificado	Bonificaciones, salud, vivienda fiscal	Control institucional fuerte
México	Régimen de seguridad social propio	Pensiones, becas, seguros, vivienda	Financiamiento sostenido por ISSFAM
Perú (propuesta)	Régimen integral progresivo	Beneficios 728 + salud + pensión nivelada	Enfoque de justicia social y sostenibilidad fiscal

El derecho comparado confirma que la propuesta peruana no crea privilegios, sino que alinea al país con estándares internacionales de protección social y laboral para las fuerzas del orden, de conformidad con los convenios de la OIT y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre condiciones de servicio del personal uniformado.

IX. CONCLUSIONES

1. Deuda histórica y justicia social

El Estado peruano mantiene una deuda moral y jurídica con el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, quienes, pese a garantizar la defensa nacional y el orden interno, no gozan de un régimen integral de beneficios sociales y laborales equiparable al de otros sectores del Estado ni al régimen privado (D. L. 728).

La presente Ley representa un acto de justicia social que dignifica su servicio, restituye la equidad y fortalece la cohesión institucional.

2. Régimen unificado y sostenible

La iniciativa no busca duplicar estructuras ni generar privilegios, sino unificar, actualizar y armonizar derechos laborales bajo un enfoque de sostenibilidad fiscal, transparencia y eficiencia administrativa.

Su implementación progresiva garantiza la viabilidad presupuestal y la predictibilidad de las finanzas públicas, conforme al Marco Fiscal Multianual y al crecimiento proyectado del PBI.

3. Impacto social y operativo positivo

El reconocimiento de gratificaciones, CTS, licencias remuneradas, asignación familiar, seguro de vida, salud integral, programas educativos y pensiones niveladas mejorará directamente la calidad de vida de más de 180 000 familias militares y policiales, generando un impacto social multiplicador en todo el país.

Esta mejora no solo incrementa el bienestar familiar, sino que eleva la moral, la disciplina y la eficacia operativa de las instituciones de seguridad.

4. Alineamiento constitucional y doctrinario

El proyecto se sustenta en los artículos 1°, 2°, 10°–12°, 26°, 59°, 165° y 166° de la Constitución, así como en los convenios internacionales de la OIT, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Doctrinariamente, responde al principio de igualdad material, al mandato de progresividad de los derechos sociales y a la obligación de protección reforzada hacia quienes asumen funciones de alto riesgo y servicio a la comunidad.

5. Fortalecimiento institucional y legitimidad democrática

La norma reafirma el compromiso del Congreso con los valores de justicia, dignidad y reconocimiento al mérito patriótico, fortaleciendo la legitimidad del Estado y la confianza ciudadana en sus instituciones.

X.VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se articula directamente con los Objetivos y Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, instrumento rector de las políticas públicas peruanas:

Política de Estado	Vinculación con la Ley
N.º 11: Promoción del empleo digno y los derechos laborales.	Establece un régimen integral de beneficios y seguridad social que garantiza condiciones justas, estables y equivalentes a las del régimen 728.
N.º 12: Acceso universal a servicios de salud.	Asegura cobertura total y gratuita de salud para el personal y sus derechohabientes, fortaleciendo los hospitales militares y policiales.
N.º 19: Fortalecimiento del sistema de seguridad social.	Introduce mecanismos de sostenibilidad y reajuste automático de pensiones, garantizando su intangibilidad.
N.º 26: Ética, transparencia y erradicación de la corrupción.	Crea mecanismos de control concurrente, auditoría y rendición de cuentas en los beneficios institucionales.
N.º 34: Consolidación de la paz, seguridad y defensa nacional.	Reafirma que la seguridad interna y externa solo puede sostenerse sobre la base de la justicia social y la dignificación del personal que la garantiza.

Asimismo, la propuesta contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas:

- **ODS 1 – Fin de la pobreza:** mejora directa en los ingresos familiares.
- **ODS 3 – Salud y bienestar:** cobertura médica integral y programas de salud mental.
- **ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico:** formalización y equidad laboral.
- **ODS 10 – Reducción de desigualdades:** nivelación de derechos entre regímenes.
- **ODS 16 – Paz, justicia e instituciones sólidas:** fortalecimiento institucional y confianza pública.

De este modo, la Ley proyecta un modelo de Estado Social de Derecho operativo y moderno, que combina justicia, sostenibilidad y eficacia, convirtiéndose en una herramienta de cohesión nacional.