

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 32577, A FIN DE AMPLIAR EL PLAZO DE ACCESO A LA BONIFICACIÓN ECONÓMICA EXCEPCIONAL Y GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LOS LICENCIADOS VETERANOS DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL Y SUS DERECHOHABIENTES.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22º y los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 32577, A FIN DE AMPLIAR EL PLAZO DE ACCESO A LA BONIFICACIÓN ECONÓMICA EXCEPCIONAL Y GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LOS LICENCIADOS VETERANOS DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL Y SUS DERECHOHABIENTES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar e incorporar disposiciones a la Ley N.º 32577, Ley que otorga una bonificación económica excepcional para los licenciados veteranos de la pacificación nacional, con la finalidad de ampliar el plazo legal para el acceso al beneficio económico excepcional reconocido por el Estado, garantizar la continuidad y culminación de los procedimientos administrativos, presupuestales y registrales vinculados a dicho reconocimiento, incluyendo su incorporación en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) o el sistema que haga sus veces, así como establecer mecanismos de protección jurídica respecto de los derechos devengados, sucesorios y procedimentales derivados del referido beneficio económico.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar el acceso efectivo, oportuno, progresivo y material de los licenciados veteranos de la pacificación nacional al beneficio económico excepcional reconocido por el Estado, evitando que limitaciones de carácter administrativo, presupuestal, procedimental o temporal restrinjan injustificadamente el ejercicio de sus derechos.

Asimismo, la presente ley tiene por finalidad fortalecer la protección integral de los beneficiarios y de sus familias, asegurando la continuidad de los procedimientos administrativos en trámite, la tutela de los derechos económicos devengados y la protección

de los derechos hereditarios derivados del reconocimiento estatal otorgado a quienes participaron en acciones de pacificación nacional en defensa del orden constitucional y de la seguridad interna del país.

Artículo 3.- Modificación del literal a) del numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley N.º 32577 Ley que otorga una bonificación económica excepcional para los licenciados veteranos de la pacificación nacional

Se modifica el literal a) del numeral 4.1, 4.3 del artículo 4 de la Ley N.º 32577 Ley que otorga una bonificación económica excepcional para los licenciados veteranos de la pacificación nacional, en los siguientes términos:

“a) Los licenciados veteranos de la pacificación nacional pueden solicitar la bonificación económica excepcional desde el día siguiente de la entrada en vigor de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2030.

Vencido dicho plazo, no se admitirán nuevas solicitudes de acceso al beneficio económico excepcional, bajo responsabilidad administrativa, funcional y disciplinaria de las autoridades competentes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las entidades involucradas en su tramitación.”

(...)

4.3 Todas las solicitudes de bonificación económica excepcional de los licenciados veteranos de la pacificación nacional que hayan sido aprobadas conforme a la presente ley y dentro del plazo legal establecido deben culminar su incorporación y registro en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) o en el sistema que haga sus veces, indefectiblemente, hasta el 31 de diciembre de 2031, bajo responsabilidad administrativa, funcional y disciplinaria del titular del pliego correspondiente.”

Artículo 4.- Incorporación del numeral 4.7 al artículo 4 de la Ley N.º 32577 Ley que otorga una bonificación económica excepcional para los licenciados veteranos de la pacificación nacional

Se incorpora el numeral 4.7 al artículo 4 de la Ley N.º 32577 Ley que otorga una bonificación económica excepcional para los licenciados veteranos de la pacificación nacional, en los siguientes términos:

“4.7 Derechos devengados y continuidad sucesoria del beneficio

En caso de fallecimiento del licenciado veterano de la pacificación nacional, los montos generados, reconocidos, aprobados o devengados y que se encuentren pendientes de pago conservan su naturaleza de derecho económico adquirido y transmisible por sucesión conforme a ley.



Dichos montos corresponden, en primer orden, al cónyuge supérstite o conviviente sobreviviente reconocido conforme al marco normativo vigente y, en ausencia de estos, a los herederos legales acreditados de conformidad con las normas civiles aplicables.

Cuando el fallecimiento del solicitante se produzca durante la tramitación del procedimiento administrativo de reconocimiento o de otorgamiento de la bonificación económica excepcional, los herederos legitimados se encuentran facultados para continuar el procedimiento administrativo hasta su culminación, sin que el fallecimiento constituya causal de extinción, archivo, abandono o conclusión del procedimiento.

La entidad competente garantiza la continuidad y culminación del procedimiento administrativo conforme a los principios de legalidad, impulso de oficio, razonabilidad, tutela administrativa efectiva, informalismo en favor del administrado y protección integral de la familia."

4.8 Sustitución excepcional del beneficiario

La viuda, el viudo o el conviviente sobreviviente debidamente acreditado conforme a ley puede ser reconocido como beneficiario sustituto respecto de los montos pendientes de percepción derivados de la bonificación económica excepcional otorgada al licenciado veterano de la pacificación nacional fallecido.

El reconocimiento de la condición de beneficiario sustituto no genera un nuevo derecho autónomo, pensionable ni permanente, sino únicamente la continuidad en la percepción de los derechos económicos previamente reconocidos, aprobados o generados a favor del titular originario.

El reglamento establece el procedimiento, requisitos, criterios de acreditación y mecanismos de verificación correspondientes, observando los principios de simplicidad administrativa, celeridad, presunción de veracidad y protección integral de la familia."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Adecuación normativa y reglamentaria

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y las entidades competentes, adecúa el reglamento y emite las disposiciones complementarias, operativas, presupuestales, administrativas y registrales necesarias para la implementación y cumplimiento de la presente ley, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor, incluyendo las disposiciones vinculadas al Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) o al sistema que haga sus veces.

La falta de emisión o adecuación de las disposiciones reglamentarias no constituye impedimento para la aplicación inmediata, exigibilidad y eficacia jurídica de los derechos reconocidos en la presente ley.

SEGUNDA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 03 de Junio de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La defensa del orden constitucional, la seguridad interna y la preservación de la paz social constituyen deberes esenciales del Estado democrático y social de derecho. Dentro de ese marco, miles de licenciados veteranos de la pacificación nacional participaron en operaciones vinculadas a la recuperación de la seguridad interna del país durante uno de los periodos más complejos de la historia contemporánea del Perú, contribuyendo de manera directa a la protección de la institucionalidad democrática, la estabilidad social y la integridad territorial del Estado. La presente propuesta de ley surge precisamente como una respuesta normativa orientada a fortalecer el reconocimiento material que el Estado debe garantizar a quienes prestaron servicios en acciones de pacificación nacional, especialmente frente a las limitaciones administrativas y procedimentales que actualmente dificultan el acceso efectivo al beneficio económico reconocido por la Ley N.º 32577.

El presente proyecto de ley parte del reconocimiento de que los beneficios económicos otorgados por el Estado no constituyen únicamente medidas asistenciales, sino también mecanismos de justicia compensatoria y reconocimiento institucional frente a quienes asumieron riesgos extraordinarios en defensa de la Nación. En esa línea, la doctrina contemporánea sostiene que los Estados democráticos tienen el deber de implementar mecanismos de reparación y reconocimiento para quienes participaron en acciones de defensa nacional y pacificación interna, garantizando condiciones reales de acceso a los beneficios reconocidos por el ordenamiento jurídico¹. Esta obligación adquiere especial relevancia cuando existen barreras temporales, administrativas o registrales que pueden terminar vaciando de contenido el derecho previamente reconocido por la ley.

La presente iniciativa legislativa advierte que, pese a la vigencia de la Ley N.º 32577, persisten múltiples dificultades operativas vinculadas al reconocimiento, validación, registro y culminación de los procedimientos administrativos relacionados con la bonificación económica excepcional. Muchos licenciados veteranos de la pacificación nacional enfrentan obstáculos derivados de la complejidad de los procedimientos administrativos, la demora en la validación documentaria, las limitaciones logísticas en zonas alejadas y las dificultades de incorporación en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), circunstancias que generan un riesgo real de exclusión material del beneficio económico pese al cumplimiento sustancial de los requisitos establecidos por la normativa vigente.

Desde la perspectiva del derecho administrativo contemporáneo, la tutela administrativa efectiva exige que las entidades públicas garanticen no solo el reconocimiento formal de los derechos, sino también la existencia de mecanismos razonables y proporcionales que permitan su materialización efectiva dentro de procedimientos celeres, accesibles y

¹ Joinet, L. (1997). *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos*. Organización de las Naciones Unidas.

compatibles con el principio de buena administración². En ese contexto, la presente propuesta de ley busca ampliar hasta el 31 de diciembre de 2030 el plazo para solicitar la bonificación económica excepcional, así como extender hasta el 31 de diciembre de 2031 el plazo destinado a culminar la incorporación y registro correspondiente en el AIRHSP o en el sistema que haga sus veces, permitiendo que los procedimientos pendientes puedan concluir de manera adecuada y sin afectar derechos legítimamente reconocidos.

Del mismo modo, el presente proyecto de ley incorpora una dimensión de protección familiar y sucesoria que actualmente no se encuentra suficientemente desarrollada en la Ley N.º 32577. La propuesta reconoce que los derechos económicos devengados derivados del beneficio excepcional conservan una naturaleza patrimonial transmisible, especialmente cuando el beneficiario fallece durante el trámite administrativo o cuando existen montos pendientes de percepción. Esta regulación responde a los principios constitucionales de protección integral de la familia, dignidad humana y seguridad jurídica, evitando que el fallecimiento del solicitante genere la extinción automática de derechos previamente generados o en proceso de reconocimiento.

La doctrina especializada en derechos sociales y protección de prestaciones económicas reconoce que los beneficios reconocidos por el Estado pueden generar efectos sucesorios cuando existe una expectativa legítima consolidada o un derecho patrimonial incorporado al ámbito jurídico del administrado, especialmente cuando el procedimiento administrativo ya se encuentra iniciado o cuando el derecho económico ha sido reconocido parcialmente por la administración pública³. Bajo esa lógica, la presente iniciativa legislativa establece la continuidad del procedimiento administrativo a favor del cónyuge, conviviente o herederos legales acreditados, fortaleciendo el principio de continuidad procedimental y evitando situaciones de desprotección económica para las familias de quienes participaron en acciones de pacificación nacional.

La presente propuesta de ley también se encuentra alineada con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben regir toda actuación estatal relacionada con el acceso a beneficios sociales y económicos reconocidos por ley. La jurisprudencia constitucional comparada y la doctrina jurídica coinciden en que las restricciones temporales o procedimentales no pueden convertirse en mecanismos irrazonables que impidan el ejercicio material de derechos previamente reconocidos por el ordenamiento jurídico, especialmente cuando se trata de poblaciones vulnerables o de personas que han prestado servicios relevantes al Estado⁴. Por ello, la ampliación de plazos planteada en la presente iniciativa legislativa no constituye la creación de un nuevo beneficio económico, sino una medida orientada a garantizar la eficacia real de un derecho ya reconocido legislativamente.

² Cassagne, J. C. (2011). *Derecho administrativo* (7.ª ed.). Abeledo Perrot.

³ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de derecho administrativo* (18.ª ed.). Civitas.

⁴ Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales* (2.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Asimismo, la presente propuesta de ley fortalece la seguridad jurídica y la predictibilidad administrativa, al establecer reglas claras respecto de la continuidad de los procedimientos administrativos, la incorporación registral y la protección de los derechos devengados derivados de la bonificación económica excepcional. La doctrina sobre seguridad jurídica sostiene que el Estado debe evitar vacíos normativos o interpretaciones restrictivas que puedan afectar la confianza legítima de los administrados respecto del reconocimiento y ejecución de derechos previamente otorgados por ley⁵. En esa línea, la propuesta legislativa incorpora criterios de continuidad administrativa y protección patrimonial que permiten otorgar mayor coherencia al sistema de reconocimiento económico establecido para los licenciados veteranos de la pacificación nacional.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.º 32577, Ley que otorga una bonificación económica excepcional para los licenciados veteranos de la pacificación nacional.
- Ley N.º 30826, Ley del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional.
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo N.º 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.
- Decreto Legislativo N.º 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público.
- Decreto Legislativo N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Ley N.º 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.
- Texto Único Ordenado de la Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- Decreto Supremo N.º 217-2019-EF, Decreto Supremo que aprueba disposiciones para la incorporación de información en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).
- Código Civil aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 295.
- Ley N.º 30007, Ley que reconoce derechos sucesorios entre los integrantes de uniones de hecho.
- Ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

⁵ Zagrebelsky, G. (2016). *El derecho dúctil: Ley, derechos y justicia* (11.ª ed.). Trotta.

- Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo N.º 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.
- Decreto Legislativo N.º 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Ley N.º 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley se sustenta en la necesidad de fortalecer el reconocimiento material y efectivo de los derechos económicos otorgados por el Estado a favor de los licenciados veteranos de la pacificación nacional, quienes participaron en acciones destinadas a preservar el orden constitucional, la estabilidad democrática y la seguridad interna del país durante uno de los períodos más complejos de la historia republicana. El reconocimiento otorgado mediante la Ley N.º 32577 constituye una medida de justicia social y reparación estatal frente al servicio prestado por quienes participaron directamente en operaciones vinculadas al proceso de pacificación nacional; sin embargo, las restricciones temporales y procedimentales actualmente vigentes generan barreras administrativas que limitan el acceso real y oportuno al beneficio económico excepcional reconocido por el propio Estado.

El presente proyecto de ley parte del principio de que los derechos reconocidos por una norma con contenido reparador y protector no pueden quedar supeditados exclusivamente a limitaciones de carácter burocrático o a plazos insuficientes que impidan materializar la finalidad de la ley. En ese contexto, la ampliación del plazo hasta el 31 de diciembre de 2030 para la presentación de solicitudes y hasta el 31 de diciembre de 2031 para culminar el registro en el AIRHSP o en el sistema que haga sus veces responde a una necesidad objetiva de garantizar la eficacia del reconocimiento estatal, especialmente considerando que numerosos procedimientos administrativos continúan pendientes debido a retrasos institucionales, dificultades documentarias y limitaciones operativas propias de la administración pública.

La doctrina especializada reconoce que el derecho administrativo moderno debe orientarse hacia la protección efectiva del administrado y la prevalencia del derecho sustancial sobre los formalismos excesivos. Al respecto, Cassagne sostiene que la actuación administrativa debe desarrollarse bajo criterios de razonabilidad y tutela efectiva de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, evitando interpretaciones restrictivas que vacíen de contenido la finalidad pública de las normas protectoras (Cassagne, 2017). En esa misma línea, la presente iniciativa legislativa busca corregir una situación en la cual la rigidez temporal del procedimiento podría terminar afectando el acceso legítimo al beneficio económico de personas que ya han sido

reconocidas por el Estado como veteranos de la pacificación nacional, vulnerándose con ello los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena administración pública⁶.

Asimismo, la presente propuesta de ley incorpora mecanismos de continuidad sucesoria respecto de los derechos económicos devengados, reconociendo que el fallecimiento del beneficiario no puede extinguir automáticamente los derechos patrimoniales ya generados o en trámite de reconocimiento. Este aspecto adquiere especial relevancia desde la perspectiva constitucional de protección integral de la familia y de tutela de los derechos patrimoniales derivados de prestaciones reconocidas por el Estado. En el ámbito doctrinario, Fernández Sessarego explica que la protección jurídica de la persona no se agota únicamente en la esfera individual, sino que se proyecta también hacia la protección de la familia y de las relaciones jurídicas patrimoniales derivadas de la dignidad humana y de los derechos adquiridos (Fernández Sessarego, 2006). Bajo esa premisa, la transmisibilidad de los montos devengados pendientes de pago constituye una manifestación legítima de continuidad patrimonial y de protección familiar frente a prestaciones ya reconocidas o generadas por el ordenamiento jurídico⁷.

La presente iniciativa legislativa también se encuentra vinculada al principio de tutela administrativa efectiva, reconocido como una garantía fundamental dentro del procedimiento administrativo contemporáneo. Dicho principio exige que las entidades administrativas no solo tramiten formalmente las solicitudes de los administrados, sino que aseguren una respuesta eficaz, oportuna y materialmente justa. Sobre este aspecto, Morón Urbina sostiene que el procedimiento administrativo no debe convertirse en un mecanismo obstructivo para el reconocimiento de derechos, sino en un instrumento orientado a garantizar soluciones compatibles con el interés público y con la protección efectiva del administrado (Morón Urbina, 2023). Desde esa perspectiva, permitir que los herederos continúen el procedimiento administrativo en caso de fallecimiento del solicitante constituye una medida coherente con los principios de celeridad, informalismo en favor del administrado e impulso de oficio previstos en el régimen administrativo peruano⁸.

La presente propuesta de ley también encuentra fundamento en la obligación del Estado de implementar políticas públicas de reconocimiento y reparación respecto de quienes participaron en contextos de violencia interna y defensa del orden democrático. La Comisión de la Verdad y Reconciliación destacó que el proceso de pacificación nacional implicó la participación directa de miembros de las Fuerzas Armadas y de ciudadanos que actuaron en contextos de emergencia y riesgo permanente, por lo que el Estado tiene el deber de desarrollar mecanismos de reconocimiento y protección compatibles con los principios de justicia, memoria y reparación institucional (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). En ese marco, ampliar los plazos y garantizar la continuidad de los

⁶ Cassagne, J. C. (2017). *Derecho administrativo* (Tomo I). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

⁷ Fernández Sessarego, C. (2006). *Derecho de las personas*. Lima: Grijley.

⁸ Morón Urbina, J. C. (2023). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (15.ª ed.). Lima: Gaceta Jurídica.

procedimientos administrativos no constituye una liberalidad estatal, sino una medida orientada a consolidar la eficacia material de un derecho previamente reconocido por ley⁹.

De igual manera, la presente iniciativa legislativa fortalece el principio de seguridad jurídica en materia administrativa y presupuestal, permitiendo que los procedimientos de incorporación y registro en el AIRHSP o en el sistema que haga sus veces puedan culminar de manera ordenada y progresiva, evitando contingencias administrativas derivadas de la caducidad de plazos insuficientes o de retrasos institucionales no atribuibles al administrado. Sobre el particular, García de Enterría y Fernández sostienen que la seguridad jurídica constituye uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho, en tanto garantiza previsibilidad, estabilidad y confianza en las actuaciones de la administración pública y en la ejecución de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (García de Enterría & Fernández, 2020). Bajo dicho enfoque, la ampliación de plazos y la continuidad procedimental prevista en el presente proyecto de ley constituyen medidas razonables y proporcionales destinadas a garantizar la plena eficacia del derecho reconocido a favor de los licenciados veteranos de la pacificación nacional y de sus derechohabientes¹⁰.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La Ley N.º 32577 constituyó un avance importante en el reconocimiento estatal hacia los licenciados veteranos de la pacificación nacional, al establecer una bonificación económica excepcional destinada a quienes participaron en acciones de pacificación y defensa del orden constitucional durante uno de los períodos más complejos de la historia contemporánea del país. No obstante, la aplicación práctica de dicha norma ha evidenciado la existencia de limitaciones administrativas, temporales y procedimentales que vienen restringiendo el acceso efectivo al beneficio económico reconocido por el propio Estado, generando una situación de desprotección material para numerosos beneficiarios y sus familias.

El principal problema identificado radica en la insuficiencia del plazo legal actualmente establecido para la presentación de solicitudes y para la culminación de los procedimientos de incorporación y registro administrativo ante el AIRHSP. La experiencia administrativa demuestra que una parte significativa de los licenciados veteranos de la pacificación nacional enfrenta dificultades estructurales para reunir documentación militar, acreditar servicios prestados en zonas de emergencia o culminar procedimientos de validación ante los institutos armados y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Tales limitaciones se agravan en el caso de personas adultas mayores, ciudadanos que residen en zonas rurales o alejadas, así como en aquellos que dependen de procedimientos administrativos complejos y prolongados.

La doctrina contemporánea sobre derechos sociales y tutela administrativa reconoce que el acceso real y efectivo a un derecho reconocido normativamente no puede verse frustrado por obstáculos burocráticos o cargas desproporcionadas impuestas por la

⁹ Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final*. Lima: CVR.

¹⁰ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2020). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I). Madrid: Civitas.

propia Administración Pública. En ese sentido, Cassagne sostiene que el principio de tutela administrativa efectiva exige que el administrado pueda ejercer sus derechos en condiciones razonables y sin restricciones irrazonables derivadas de la actuación estatal (Cassagne, 2017). Esta problemática se presenta de manera evidente en el marco de la Ley N.º 32577, debido a que el plazo actualmente vigente resulta insuficiente frente a la dimensión real de los procedimientos administrativos de reconocimiento, evaluación, validación y registro presupuestal requeridos para acceder al beneficio económico excepcional.

La presente iniciativa legislativa advierte además que la regulación vigente no contempla de manera expresa mecanismos de continuidad procedimental ni reglas claras respecto de los derechos económicos devengados cuando el beneficiario fallece durante la tramitación administrativa o antes de percibir los montos reconocidos. Esta omisión normativa genera incertidumbre jurídica y afecta directamente la protección de la familia, especialmente en aquellos casos donde la viuda, conviviente o herederos legales quedan privados de acceder a derechos económicos ya reconocidos o generados por el Estado. La ausencia de regulación específica produce además criterios administrativos disímiles, afectando los principios de predictibilidad, razonabilidad y seguridad jurídica que deben regir toda actuación estatal.

La presente propuesta de ley identifica que dicha situación adquiere especial relevancia constitucional debido a que el derecho de propiedad y los derechos patrimoniales derivados de una relación jurídica válidamente reconocida forman parte del ámbito de protección constitucional y convencional. Sobre este aspecto, Priori Posada sostiene que la seguridad jurídica constituye un elemento esencial del Estado Constitucional de Derecho, exigiendo que las situaciones jurídicas reconocidas por el Estado tengan mecanismos efectivos de protección y continuidad frente a vacíos normativos o actuaciones arbitrarias de la administración (Priori Posada, 2019). En ese contexto, la inexistencia de reglas expresas sobre transmisibilidad de derechos devengados y continuidad del procedimiento administrativo afecta directamente la confianza legítima de los administrados respecto del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado.

La presente propuesta de ley también identifica un problema vinculado al principio de protección integral de la familia reconocido por la Constitución Política del Perú. La regulación actual limita la bonificación económica excepcional a un carácter estrictamente personal sin desarrollar mecanismos que permitan proteger a los familiares directos del beneficiario cuando este fallece durante el procedimiento o después del reconocimiento administrativo del derecho económico. Ello resulta incompatible con la evolución del derecho administrativo contemporáneo, el cual reconoce que la actuación estatal debe observar criterios de razonabilidad y protección reforzada hacia grupos en condición de vulnerabilidad. En palabras de Brewer-Carías, el procedimiento administrativo moderno no puede concebirse únicamente como una estructura formal, sino como un instrumento destinado a garantizar derechos y evitar situaciones de indefensión material generadas por la propia Administración (Brewer-Carías, 2016).

La problemática también presenta una dimensión presupuestal y registral relevante. Numerosos procedimientos aprobados no logran culminar oportunamente su incorporación al AIRHSP debido a retrasos administrativos, limitaciones operativas y procesos internos de validación institucional que exceden los plazos inicialmente previstos en la ley vigente. Esta situación provoca que beneficiarios reconocidos formalmente permanezcan durante largos periodos sin acceso efectivo al pago de la bonificación económica excepcional, pese a contar con calificación aprobatoria. La presente iniciativa legislativa busca corregir esta distorsión mediante la ampliación del plazo de incorporación y registro, evitando que las deficiencias de gestión administrativa terminen afectando derechos previamente reconocidos.

Desde una perspectiva de derechos fundamentales, la presente propuesta de ley identifica que el tratamiento actual puede generar afectaciones al principio de dignidad humana y al deber estatal de reconocimiento hacia quienes participaron en acciones de pacificación nacional en defensa de la seguridad interna y del orden constitucional. Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales no solo requieren reconocimiento formal, sino también garantías efectivas que permitan su ejercicio real y concreto frente a actuaciones u omisiones estatales (Ferrajoli, 2011). Bajo dicho criterio, el reconocimiento económico establecido por la Ley N.º 32577 no puede quedar condicionado a obstáculos administrativos o limitaciones temporales irrazonables que vacíen de contenido el derecho reconocido por el propio Estado.

La presente iniciativa legislativa busca responder a dichas problemáticas mediante una regulación orientada a garantizar la continuidad procedimental, la protección de los derechos devengados, la tutela de los derechohabientes y la ampliación razonable de los plazos administrativos y registrales, asegurando que el reconocimiento efectuado por el Estado peruano a favor de los licenciados veteranos de la pacificación nacional se traduzca en una protección efectiva, material y jurídicamente garantizada para los beneficiarios y sus familias (García de Enterría & Fernández, 2017).

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley produce efectos directos sobre el marco jurídico aplicable al reconocimiento económico otorgado a los licenciados veteranos de la pacificación nacional, fortaleciendo la eficacia material de la Ley N.º 32577 y corrigiendo vacíos normativos que actualmente generan restricciones administrativas y procedimentales incompatibles con los principios de tutela efectiva de derechos, razonabilidad y protección integral de la familia. En ese sentido, el presente proyecto de ley no crea un nuevo beneficio económico ni modifica la naturaleza jurídica de la bonificación excepcional ya reconocida por el Estado, sino que perfecciona el régimen legal vigente para garantizar que su implementación resulte realmente accesible, ejecutable y compatible con los derechos fundamentales de los beneficiarios y sus derechohabientes.

La presente iniciativa legislativa genera un efecto de complementariedad y desarrollo respecto de la Ley N.º 32577, ampliando los plazos legales de acceso y registro del beneficio económico excepcional hasta el 31 de diciembre de 2030 y 31 de diciembre de

2031, respectivamente. Ello permite corregir las limitaciones temporales que, en la práctica, podrían impedir el acceso efectivo de numerosos veteranos que aún mantienen procedimientos pendientes de reconocimiento, validación o incorporación presupuestal. Desde la perspectiva del derecho administrativo contemporáneo, las restricciones procedimentales no pueden convertirse en barreras irrazonables que vacíen de contenido los derechos previamente reconocidos por el ordenamiento jurídico. Sobre este aspecto, Cassagne sostiene que la Administración Pública se encuentra obligada a garantizar una actuación compatible con el principio de juridicidad y con la protección efectiva de los derechos subjetivos reconocidos por el Estado, evitando formalismos excesivos que afecten el acceso material a los beneficios legalmente establecidos (Cassagne, 2017).

La presente propuesta de ley también fortalece la coherencia del sistema jurídico nacional con los principios contenidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, particularmente en lo referido a los principios de impulso de oficio, informalismo en favor del administrado, razonabilidad y tutela administrativa efectiva. La incorporación expresa de reglas que permitan la continuidad de los procedimientos administrativos en caso de fallecimiento del solicitante evita interpretaciones restrictivas que podrían generar extinción automática de trámites vinculados a derechos económicos ya generados o en proceso de reconocimiento. Dicha modificación contribuye a consolidar un modelo administrativo orientado a la protección de la persona y no únicamente al cumplimiento rígido de formalidades procedimentales. En esa línea, Morón Urbina precisa que el procedimiento administrativo moderno debe orientarse a la satisfacción efectiva de los derechos e intereses legítimos del administrado, privilegiando la eficacia del derecho sustancial sobre exigencias meramente formales (Morón Urbina, 2023).

Asimismo, el presente proyecto de ley produce efectos positivos sobre la legislación civil y sucesoria, al reconocer expresamente la transmisibilidad de los montos devengados pendientes de pago a favor del cónyuge, conviviente o herederos legales. Esta disposición no constituye la creación de una pensión hereditaria ni de un nuevo beneficio autónomo, sino el reconocimiento de la naturaleza patrimonial de derechos económicos ya incorporados a la esfera jurídica del beneficiario. De esta manera, la propuesta normativa armoniza la Ley N.º 32577 con los principios sucesorios contenidos en el Código Civil peruano, particularmente aquellos relacionados con la transmisión hereditaria de derechos patrimoniales y créditos exigibles. Al respecto, Fernández Sessarego señala que la protección jurídica de la persona no se agota en la titularidad individual de derechos, sino que se proyecta también hacia la tutela de la familia y de las relaciones jurídicas derivadas de la dignidad humana y de la seguridad jurídica (Fernández Sessarego, 2015).

Del mismo modo, la presente iniciativa legislativa fortalece la compatibilidad del régimen especial de bonificación económica con el principio constitucional de protección integral de la familia reconocido en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú. El reconocimiento de derechos sucesorios y la continuidad procedimental en favor de los familiares directos evita que el fallecimiento del beneficiario genere situaciones de

desprotección económica injustificada, especialmente en contextos donde el administrado ya había iniciado procedimientos de reconocimiento o había consolidado derechos devengados pendientes de pago. Desde la doctrina constitucional, Landa Arroyo sostiene que el Estado Constitucional exige que toda actuación legislativa preserve la eficacia real de los derechos fundamentales y garantice condiciones materiales para su ejercicio efectivo, especialmente cuando se trata de grupos históricamente vinculados al servicio y defensa del orden constitucional (Landa Arroyo, 2021).

La presente propuesta de ley también genera efectos favorables sobre el sistema de gestión presupuestal y registral del Estado, debido a que no incorpora obligaciones imprevisibles ni crea beneficios ajenos al marco ya establecido por la Ley N.º 32577, sino que ordena y extiende progresivamente su ejecución administrativa y financiera. La ampliación de plazos para el registro en el AIRHSP o en el sistema que haga sus veces permite una programación presupuestal más eficiente y compatible con los principios de sostenibilidad fiscal y gradualidad en la ejecución del gasto público. En ese contexto, la presente iniciativa legislativa mantiene coherencia con el principio de seguridad jurídica y con el deber estatal de garantizar la eficacia de las normas mediante mecanismos razonables de implementación. Sobre ello, García de Enterría y Fernández explican que el ordenamiento jurídico moderno exige que las normas administrativas sean aplicables de manera efectiva y previsible, evitando contradicciones entre el reconocimiento formal de derechos y las condiciones reales para su ejecución (García de Enterría & Fernández, 2020).

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley genera un impacto social y jurídico positivo orientado a garantizar la eficacia material del reconocimiento económico otorgado por el Estado a los licenciados veteranos de la pacificación nacional, corrigiendo limitaciones temporales y procedimentales que, en la práctica, podrían impedir el acceso real al beneficio económico excepcional establecido en la Ley N.º 32577. La presente iniciativa legislativa no crea un nuevo beneficio económico autónomo ni incorpora un universo ilimitado de beneficiarios, sino que amplía razonablemente el plazo para la presentación de solicitudes y para la culminación de los procedimientos administrativos y registrales vinculados a derechos previamente reconocidos por el propio Estado peruano.

Desde una perspectiva de costo-beneficio, la presente propuesta de ley permite reducir significativamente los costos sociales derivados de la exclusión administrativa de beneficiarios que, por razones de demora institucional, barreras territoriales, dificultades documentarias o limitaciones procedimentales, no lograron culminar oportunamente sus trámites dentro del plazo inicialmente previsto. Ello resulta relevante si se considera que el análisis económico del derecho reconoce que las decisiones estatales deben maximizar el bienestar social y minimizar los costos derivados de la ineficiencia administrativa y de la afectación de derechos previamente reconocidos (Posner, 2014). En esa línea, ampliar el plazo de acceso hasta el 31 de diciembre de 2030 constituye una

medida razonable, proporcional y compatible con los principios de eficiencia administrativa y tutela efectiva de derechos¹¹.

La presente iniciativa legislativa también produce beneficios institucionales relevantes, debido a que permite ordenar y culminar adecuadamente los procedimientos administrativos pendientes, reduciendo la litigiosidad futura contra el Estado. La ausencia de mecanismos de continuidad procedimental frente al fallecimiento del solicitante podría generar controversias judiciales relacionadas con sucesión procesal, derechos devengados y tutela jurisdiccional efectiva, incrementando costos judiciales y administrativos para las entidades públicas. Desde la perspectiva de la gestión pública moderna, la seguridad jurídica y la predictibilidad administrativa constituyen elementos esenciales para fortalecer la legitimidad institucional y reducir los costos de transacción derivados de procedimientos inconclusos o contradictorios (North, 1990). La presente propuesta de ley fortalece precisamente dichos principios al establecer reglas claras sobre continuidad del procedimiento, transmisibilidad de derechos devengados y sustitución excepcional del beneficiario¹².

En el plano presupuestal, el presente proyecto de ley no genera una afectación desproporcionada a las finanzas públicas, debido a que mantiene el esquema progresivo de incorporación y pago previsto en la Ley N.º 32577. Además, el beneficio económico excepcional ya fue reconocido legislativamente por el Estado, por lo que la ampliación de plazos no implica la creación de nuevas obligaciones imprevisibles, sino la ejecución ordenada y progresiva de obligaciones previamente asumidas. En términos de sostenibilidad fiscal, la literatura especializada sostiene que las políticas de reconocimiento y reparación económica pueden ser compatibles con el equilibrio presupuestario cuando su implementación responde a mecanismos progresivos, previsibles y programados dentro de la gestión financiera pública (Musgrave & Musgrave, 1992). La presente propuesta de ley conserva precisamente dicha lógica de programación progresiva y control presupuestal¹³.

Asimismo, la incorporación de mecanismos de protección sucesoria y continuidad administrativa genera beneficios directos en la protección de la familia y en la garantía de los derechos patrimoniales derivados de actos de reconocimiento estatal. El fallecimiento del beneficiario durante la tramitación administrativa no puede convertirse en una causal de pérdida absoluta del derecho económico generado, especialmente cuando el propio Estado reconoce previamente la condición especial del licenciado veterano de la pacificación nacional. La doctrina jurídica contemporánea reconoce que los derechos patrimoniales derivados de prestaciones económicas estatales forman parte del ámbito de protección del derecho de propiedad y de la seguridad jurídica, especialmente cuando existe un acto de reconocimiento previo emitido por la administración pública (Alexy, 2007). En tal sentido, la presente iniciativa legislativa fortalece la protección integral de la

¹¹ Posner, R. A. (2014). *Economic Analysis of Law* (9.ª ed.). Wolters Kluwer.

¹² North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

¹³ Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1992). *Public Finance in Theory and Practice* (5.ª ed.). McGraw-Hill.

familia y evita escenarios de desprotección económica para viudas, convivientes y herederos legales¹⁴.

La presente propuesta de ley también genera beneficios sociales y políticos vinculados al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. Los licenciados veteranos de la pacificación nacional participaron en acciones vinculadas a la defensa del orden constitucional, la seguridad interna y la pacificación del país en contextos de violencia y conflictividad interna. Por ello, el cumplimiento efectivo de las obligaciones reconocidas por el Estado constituye una manifestación concreta del principio de dignidad humana, de reconocimiento estatal y de justicia social. La literatura especializada sobre legitimidad institucional sostiene que el cumplimiento efectivo de los compromisos estatales fortalece la cohesión social y la confianza pública en las instituciones democráticas (Rawls, 1999). La presente iniciativa legislativa contribuye precisamente a consolidar dicho objetivo mediante mecanismos que garantizan el acceso efectivo y material al beneficio económico reconocido por el Estado peruano¹⁵.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda plena coherencia con la Agenda Legislativa del Congreso de la República y con las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional, en la medida que fortalece la protección social, la seguridad jurídica y el reconocimiento efectivo de los derechos de quienes contribuyeron a la defensa del orden constitucional y la pacificación nacional del país. La iniciativa se orienta a garantizar que el reconocimiento económico dispuesto por el Estado no se vea frustrado por barreras administrativas, limitaciones procedimentales o restricciones temporales que, en la práctica, impidan el acceso efectivo al beneficio por parte de los licenciados veteranos de la pacificación nacional y sus familias.

En tal sentido, la propuesta se vincula con las políticas orientadas al fortalecimiento del Estado democrático y social de derecho, promoviendo una actuación estatal basada en los principios de justicia social, igualdad material, tutela administrativa efectiva y respeto a la dignidad de las personas que participaron en acciones de pacificación nacional. Asimismo, contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad pública al establecer mecanismos que aseguren la culminación de los procedimientos administrativos y presupuestales pendientes, evitando situaciones de indefensión o exclusión derivadas de deficiencias operativas o limitaciones temporales ajenas a los beneficiarios.

De igual manera, la iniciativa se encuentra alineada con los objetivos del Acuerdo Nacional vinculados a la promoción de la equidad, la protección integral de la familia y el fortalecimiento de las políticas de reconocimiento y protección social a favor de sectores históricamente postergados. La incorporación de mecanismos de continuidad sucesoria y protección de derechos devengados garantiza que el reconocimiento económico otorgado por el Estado mantenga eficacia jurídica incluso frente al fallecimiento del

¹⁴ Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

¹⁵ Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice* (Revised ed.). Harvard University Press.

beneficiario, fortaleciendo la seguridad jurídica y la protección de los derechohabientes conforme a los principios constitucionales de protección familiar y dignidad humana.

Asimismo, la propuesta legislativa contribuye al fortalecimiento de una gestión pública orientada al ciudadano, al disponer la continuidad de los procedimientos administrativos y la incorporación progresiva de los beneficiarios en el AIRHSP o en el sistema que haga sus veces, promoviendo una administración pública eficiente, razonable y respetuosa de los derechos fundamentales. En consecuencia, la presente iniciativa no solo desarrolla el deber del Estado de reconocer a quienes participaron en la pacificación nacional, sino que además consolida una política pública de reparación, reconocimiento y protección social compatible con los objetivos nacionales de paz social, cohesión institucional y fortalecimiento del sistema democrático en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral IV**. Estado eficiente, transparente y descentralizado del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 25**. Cautela de la institucionalidad de las fuerzas armadas y su servicio a la democracia, y concordante con el **tema 94**. Legislación vinculada a las fuerzas armadas de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR.