



La Ley N° 30683 que restablece la nivelación pensionaria en el Régimen de Pensiones Militar Policial: ¿Resulta ser constitucional o inconstitucional?

Law No. 30683 that restores pension leveling in the Military Police Pension System: Does it turn out to be constitutional or unconstitutional?

César Abanto Revilla*
Javier Paitán Martínez**

Resumen:

La Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú establece los límites constitucionales a la libertad de configuración de los regímenes pensionarios (actuales y futuros) por el legislador, siendo uno de los principales, la proscripción constitucional de la nivelación, homologación o renovación pensionaria que quedó concretada con la eliminación del denominado “efecto espejo” o “cédula viva”. En el presente trabajo, se analizará si la –reciente y última– reforma realizada al Régimen de Pensiones Militar Policial, mediante la Ley N° 30683, se desarrolló dentro del límite constitucional antes referido, a fin de determinar si dicha norma resulta ser constitucional o inconstitucional.

Abstract:

The First Final and Transitory Provision of the Political Constitution of Peru establishes the constitutional limits to the freedom of configuration of the pension regimes (current and future) by the legislator, being one of the main ones, the constitutional prohibition of the leveling, homologation or renewal pension that was made concrete with the elimination of the so-called “mirror effect” or “live ID”. In the present work, it will be analyzed whether the -recent and last- reform made to the Military Military Pension Regime, by means of Law N° 30683, was developed within the aforementioned constitutional limit, in order to determine if said norm turns out to be constitutional or unconstitutional.

Palabras clave:

Reforma pensionaria – Nivelación pensionaria – Límite constitucional a la reforma previsional – Régimen de pensiones militar y policial – Personal militar y policial

Keywords:

Pension reform – Pensioner leveling – Constitutional limit to the pension reform – Military and police pension system – Military and police personnel

Sumario:

1. Introducción – 2. El Régimen (Especial) de Pensiones Militar Policial – 3. Los límites constitucionales en la configuración de los regímenes pensionarios – 4. Conclusión – 5. Bibliografía

* Abogado y Maestro en Derecho por la USMP. Profesor de Seguridad Social en las Maestrías de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la PUCP y la USMP. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Correo electrónico: cesar.abanto@gmail.com.

** Abogado por la UNMSM. Adjunto de Docencia de Seguridad Social en la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la PUCP. Miembro principal del Círculo de Estudios Laborales y de la Seguridad Social (CELSS) de la UNMSM. Correo electrónico: jpaitan.unmsm@gmail.com.

1. Introducción

La seguridad social (en salud y en pensiones, del régimen general o especial) es un componente trascendental en la estructura política, social, económica y jurídica de todos los países, a tal punto que las decisiones que tomen los gobernantes (dentro de los cuales se encuentran los legisladores), con relación al sistema que adoptarán en determinado momento histórico, pueden originar un ahorro considerable de los recursos del Estado, o por el contrario, reclamos sociales, derivados del descontento por prestaciones insuficientes, que a su vez tendrán un impacto negativo en el Tesoro Público.

Una de las materias más controvertidas de las últimas décadas en el Perú, ha sido –y sigue siendo–, sin lugar a dudas, las pensiones que ha generado diversos temas de discusión, tales como el nacimiento de nuevos regímenes. En unos con mayores beneficios, montos privilegiados o exponencialmente elevados, y en otro con menores beneficios, montos insuficientes e inequitativos, etc. No obstante, el tema que causó mayor controversia fue la creación del beneficio más atractivo del mercado previsional: la nivelación pensionaria¹, conocida como la “cédula viva” o “efecto espejo”. Este beneficio, primero, se implementó en el Régimen Previsional del Estado, regulado por el Decreto Ley N° 20530 y, posteriormente, en el Régimen de Pensiones Militar Policial, regulado por el Decreto Ley N° 19846.

La nivelación pensionaria para el Régimen Previsional del Estado resultó ser económicamente inmanejable y distorsionador, y para el Estado una gravosísima carga en el Tesoro Público. Así, se permitía la existencia de un pequeño grupo de privilegiados –pero significativo e influyente– que recibían beneficios económicos que resultaban incompatibles y económicamente inmanejables con las posibilidades del Tesoro Público que lo sostenía, lo que generó el rechazo ciudadano, por las inequidades que reflejaba entre los sistemas pensionarios a cargo del Estado.

Frente a esta situación insostenible (por la aplicación de la nivelación pensionaria), se hizo la imperiosa necesidad de tomar acciones, las que surgieron a partir de la reforma de la Constitución Política de 1993 (se modificaron sus artículos 11, 103, así como su Primera Disposición Final y Transitoria) y la expedición de normas vinculadas (las Leyes Nos. 28389 y 28449) que tuvieron como objetivo el cierre definitivo del Régimen Previsional del Estado –es decir no más afiliaciones–, la desaparición del beneficio de la nivelación pensionaria y la consecuente implementación de los topes pensionarios. Sin precedente alguno, esta fue la mayor *reforma constitucional y legal que implementó el Estado en materia de seguridad social*, pues estableció un antes y un después en la configuración constitucional del derecho fundamental de pensión que, entre otros puntos, también estableció los límites constitucionales –y jurisprudenciales– a la libertad de configuración de los regímenes pensionarios (público y privado) por el legislador y los demás Poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial).

No obstante, en el Perú los límites constitucionales a la libertad de configuración de los regímenes pensionarios por el legislador, principalmente, parecieran desconocerse y vulnerarse abiertamente. La muestra más clara es el restablecimiento –integral– de la nivelación pensionaria de los militares y policías, con la promulgación –por insistencia del Congreso de la República– de la Ley N° 30683, denominada “Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N° 19846” o “Ley de Pensiones Justas” (denominada así por el parlamentario Luis Yika de Fuerza Popular). Las disposiciones reglamentarias para la implementación de la citada norma se encuentran reguladas en el Decreto Supremo N° 014-2018-EF.

En este contexto, merece ser objeto de estudio los principales límites constitucionales existentes en materia de pensiones, desde el 17 de noviembre de 2004, los mismos que tienen que ser observados imperativamente por parte de todos los poderes del Estado, principalmente, de quién promulga las leyes, como es el legislador, al momento de introducir modificaciones (reformas estructurales o paramétricas) de un régimen previsional actual o nuevo. Ello, nos permitirá dar respuesta a la siguiente interrogante: *¿Resulta constitucional o inconstitucional el restablecimiento de la renovación, homologación o nivelación de las pensiones con las remuneraciones del personal activo, en el régimen pensionario del personal militar y policial, según lo regulado en la Ley N° 30683?*

Es por tal motivo que, en el presente trabajo, previo un estudio de los antecedentes del Régimen de Pensiones Militar Policial, así como de los factores que llevaron a cabo su reforma en el pasado (2012) –en el que se elimina parcialmente la cédula viva para militares y policías– y, sobre todo, en el presente (2017) –en el

1 César Gonzales Hunt, “La nivelación pensionaria: beneficios de pocos, perjuicio de muchos”, en SPDSS. *Libro homenaje a Mario Pasco Cosmópolis*. (Lima: Editorial El Búho, 2005), 355.

que se restablece la cédula viva para todos los militares y policías–, se tratará de absolver la interrogante anteriormente planteada, que merece ser objeto de atención, crítica y reflexión por parte de los interesados en la materia (abogados, investigadores, estudiantes, etc.) y, en sobremanera, de la ciudadanía en general, pues cualquier decisión legislativa que se tome sobre un régimen de pensiones tiene un impacto, no solo en la estructura jurídica del país sino también en lo económico, social y política.

2. El Régimen (Especial) de Pensiones Militar Policial

En la previsión social del Perú, después de transitar por los sistemas de protección social primigenios (ahorro privado, beneficencia, asistencialismo, mutualidades), se ha concebido sistemas de seguros sociales antes que de seguridad social (cuyo origen le es atribuible a Sir William Beveridge, en 1942).

Ello, ha generado el establecimiento de protecciones determinadas y limitadas a un grupo específico de ciudadanos, centralmente a trabajadores y sus derechohabientes. Y, qué decir de la época colonial y republicana, en las que solo se tenía regímenes pensionarios que brindaban protección a determinados servidores y funcionarios que tenían un vínculo estatutario con el Estado y los que se encargaban de mantener el orden interno y la defensa nacional, quedando en discusión si estos debían ser concebidos como regímenes pensionarios “especiales”.

El sistema de seguridad social, como lo señala José Almansa², “se integra por el régimen general y los regímenes especiales. El establecimiento de estos últimos obedece, en principio, a la dificultad de aplicar unas mismas técnicas protectoras e idéntica normativa de seguridad social a sectores de sujetos protegidos, cuya situación jurídico-profesional difiere profundamente del sector más numeroso, del régimen general, que, como prototipo, constituye el modelo de protección.” Así, entre otros regímenes especiales, se tiene el de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, similar al régimen especial de los empleados públicos.

La historia de la seguridad social en pensiones en el Perú es el resultado de la continua intervención del Estado en crear y desarrollar seguros sociales. Así, la previsión social en nuestro país –siempre bajo el modelo del seguro social– se introdujo a mediados del siglo XIX a favor de dos importantes grupos de presión: el *personal militar y policial* y los empleados públicos, lo que conllevó a que el Estado disponga de la creación de regímenes “especiales” pensionarios o previsionales para la protección de dichos grupos.

Desde 1830, se regularon regímenes especiales pensionarios a favor de los servidores del Estado, y fue recién en 1936 que dicha protección se extendió a los trabajadores particulares en condición de obreros, y luego en 1962 para los empleados. Posteriormente, en 1973, con la creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), se pasa al modelo unificado y uniforme³. Este nuevo sistema integró a los regímenes de los trabajadores particulares y públicos, subsistiendo subsistemas como el de los servidores ingresados antes del 12 de julio de 1962⁴ (Ley de Goces) y el de los miembros de las fuerzas armadas y policiales.

En la actualidad, el sistema de pensiones que es administrado por el Estado, se compone de tres regímenes⁵:

- El SNP, que comprende al Decreto Ley N° 19990 y a los regímenes especiales de los trabajadores mineros, construcción civil, amas de casas, aviadores comerciales, choferes profesionales independientes, entre otros;
- El régimen de pensiones de los servidores y funcionarios públicos, regulado por Decreto Ley N° 20530⁶; y,

2 Los sujetos protegidos del régimen especial de las Fuerzas Armadas, en términos de José Almansa, se determina, de un lado, atendiendo a las Fuerzas Armadas que comprenden Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, así como Guardia Civil y Policía Armada, y de otro, atendiendo al personal perteneciente a dichos institutos armados. José Manuel Almansa Pastor, *Derecho de la Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 1989), 555-637.

3 Carmelo Mesa-Lago, “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, *Estudios e Informes N° 43 - Capítulo VI* (Lima: CEPAL, (1985), 161.

4 Un Decreto Supremo s/n del 11 de julio de 1962 dispuso que todos los servidores que ingresen al Estado a partir del 12 de julio de 1962 cotizarían para la Caja Nacional del Seguro Social del Empleado, que a partir de 1973 formó parte del SNP.

5 Hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 28091, publicada el 19 de octubre de 2003, los servidores diplomáticos tenían un régimen especial regulado por el Decreto Legislativo N° 894 y sus antecedentes (Decretos Leyes N° 26117 y N° 22150), que ha quedado derogado para los nuevos servidores, que deben elegir entre el SNP o SPP.

6 Hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 28091, publicada el 19 de octubre de 2003, los servidores diplomáticos tenían un régimen especial regulado por el Decreto Legislativo N° 894 y sus antecedentes (Decretos Leyes N° 26117 y N° 22150), que ha quedado derogado para los nuevos servidores, que deben elegir entre el SNP o SPP.

- El régimen “especial” de pensiones militar policial, regulado por Decreto Ley N° 19846. En el año 2012 fue cerrado mediante el Decreto Legislativo N° 1133, que crea un nuevo régimen previsional aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, recientemente modificado por la Ley N° 30683.

2.1. El antiguo y cerrado Régimen de Pensiones Militar Policial: Evolución histórico - legal

Históricamente, en el grupo de presión constituido por el personal militar y policial, ha existido –y sigue existiendo– una correspondencia entre su régimen laboral y el régimen pensionario, donde el Estado –según lo anota Boris Potozén⁷– siempre se ha preocupado por los beneficios que debería percibir, considerando la naturaleza de su actividad, en tanto son garantes del orden interno y la defensa.

Por ello, surge la imperiosa necesidad de crear un régimen especial pensionario para la protección de los miembros de las fuerzas armadas y policiales, para lo cual se emitieron diversas normas sobre el particular. El primer antecedente histórico sería la Ley del 6 de mayo de 1830⁸, conocida como el “Reglamento Previsional de retiros, de Inválidos y Premios para el Ejército y la Armada Nacional”, promulgada por el Mariscal Agustín Gamarra en favor del personal que participó en la Guerra de Independencia, que les otorgó pensiones de retiro en montos fijados en función al grado y tiempo de labores, así como pensiones de invalidez para los incapacitados durante el servicio.

Posteriormente, la Ley del Montepío Militar dictada el 16 de enero de 1850, en el gobierno del Mariscal Ramón Castilla, contempló prestaciones económicas para los deudos del personal del Ejército y la Marina, equivalentes al 50% de la pensión que percibía (o hubiera percibido) el servidor. Es decir, que se trataba de pensiones de sobrevivientes.

La norma citada se aplicó de manera complementaria con las disposiciones de la Ley General de Jubilación, Cesantía y Montepío del 22 de enero de 1850 (Ley de Goces), que regulaba las pensiones de los servidores públicos en general, incluyendo a los miembros de las fuerzas armadas.

Sin embargo, fue recién el 12 de junio de 1910 que se promulgó el Reglamento de Pensiones Militares, durante el gobierno de Augusto B. Leguía, que reguló prestaciones de retiro, invalidez y montepío (sobrevivientes), exigiendo como mínimo 7 años de servicios en el Ejército o la Marina⁹.

El 31 de diciembre de 1928, luego de la creación del Ministerio de Marina, se dictó el Reglamento de Pensiones de la Armada, en términos similares a la norma antes mencionada.

En cuanto a la Policía Nacional, recién el 23 de abril de 1928 se dictó la Ley N° 6183, que reconocía al personal de la Guardia Civil, Seguridad y Vigilancia, el derecho a pensiones de retiro, invalidez y montepío (sobrevivientes), norma que fuera complementada el 10 de diciembre de 1935 por la Ley N° 8154, por la cual se extendió tales derechos a los miembros del Cuerpo de Investigaciones.

El 24 de diciembre de 1936, con el propósito de unificar todos los beneficios de los servidores del Estado, el Presidente Óscar R. Benavides promulgó la Ley N° 8435, que reguló los beneficios de jubilación, cesantía y montepío.

El 26 de diciembre de 1972, se dictó el *Decreto Ley N° 19846* con la finalidad de unificar los dispositivos referidos a los regímenes de pensiones de los miembros de las fuerzas armadas y policiales. “Están comprendidos en este régimen el personal remunerado que forma parte de la jerarquía militar y policial de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, con excepción del personal de tropa que cumple servicio militar obligatorio” y, con la precisión, “que el personal civil que labora en las diferentes instituciones castrenses, no forma parte de este estatuto, sino de los Decreto Leyes Nos. 19990 o 20530 [inclusive del Decreto Ley N° 25897], según el caso”¹⁰.

En esta norma quedó comprendido el personal incorporado *a partir* del 1 de enero de 1974¹¹, fecha de entrada en funcionamiento de la Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP), de acuerdo a lo establecido por

7 Boris Potozen Braco. “El régimen previsional militar y policial”, En *JUS Doctrina*, núm. 4 (2009), 9-10.

8 Modificada por las Leyes del 21 de octubre de 1845, 4 de enero y 3 de febrero de 1848.

9 En el caso del montepío (sobrevivientes) sólo se exigía al servidor 5 años de servicios a la fecha del fallecimiento “en acción de armas o actos equivalentes al servicio (...)”.

10 Francisco Javier Romero Montes, *La jubilación en el Perú. IPSS – AFP – D.LEY N° 20530. Servidores Privados y Público*, (Lima: S.S. Graf. José Antonio, 1993), 24.

11 Según el artículo 86° del Reglamento del Decreto Ley N° 19846, aprobado por Decreto Supremo N° 009-DE-CCFA del 17 de diciembre de 1987, las pensiones del personal que se incorporó a las fuerzas armadas y policiales con anterioridad a esta fecha serían pagadas directamente por el Tesoro Público (a través de Ministerio del Interior y de Defensa).

la Sexta y Séptima Disposiciones Transitorias del citado decreto ley. Así, el 17 de diciembre de 1972 fue creada la CPMP, mediante el Decreto Ley N° 21021, como una persona jurídica de derecho público interno que se encargaría de administrar el régimen de pensiones y compensaciones de los miembros de las fuerzas armadas y policiales.

El régimen previsional militar policial, bajo la regulación del Decreto Ley N° 19846, está constituido por una serie de acciones, técnicas, procedimientos e instituciones diseñadas para poder hacer frente a los efectos de las contingencias o riesgos sociales (cese en el servicio, vejez, invalidez o muerte) que inciden en la situación económica de su personal. "Se trata pues de un régimen especial, porque está dirigido a proteger a un determinado grupo profesional y por eso mismo tiene un carácter abierto en favor de esos trabajadores, que forman parte de las siguientes instituciones: miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea, de la Marina y de la Policía Nacional"¹², por lo que tiene las siguientes características:

- Las pensiones que otorga el Decreto Ley N° 19846 pueden dividirse en dos especies: 1) pensiones de derecho propio (que corresponden al servidor) y 2) pensiones derivadas (para los sobrevivientes), que a su vez se subdividen en otras clases. Así, en las primeras encontramos: i) la pensión de cesantía temporal, ii) la pensión de cesantía definitiva y iii) la pensión de invalidez; mientras que en las segundas (cuando el servidor fallece en acciones de armas, en acto o como consecuencia del servicio, en situación de actividad o en condición de pensionista): i) la pensión de viudez, ii) la pensión de orfandad y iii) la pensión de ascendencia¹³.

Así, para tener derecho a pensión de cesantía temporal o definitiva, el servidor debe acreditar como mínimo 15 años de servicios (hombre) o 12 y 1/2 (mujer). Las pensiones se regulan sobre la base del ciclo laboral máximo de 30 y 25 años (según se trate de hombre o mujer, respectivamente), abonándose por dozavos los periodos menores a un año.

- Este régimen opera como un sistema de capitalización colectiva a prima escalonada, el cual debe ser actualizado cada cinco años (como mínimo), a través del estudio actuarial respectivo. La tasa de aporte, que no se ha actualizado desde hace 30 años, equivale al 12% de la remuneración pensionable, y está compuesta por una contribución del personal en actividad (6%) y del Estado (6%), tal como lo establece el Decreto Ley N° 22595 desde el 1 de junio de 1979.

Resulta importante recordar que de acuerdo al estudio actuarial efectuado en 1973 por Myers y Eschman (consultores de la OEA) el costo de este sistema no sería menor al 27% de la remuneración pensionable, sin embargo, la aparición de nuevos beneficios no previstos en su esquema original ha originado que su proyección (del costo) se eleve al 32%. Un reciente estudio actuarial practicado en el 2009 con la colaboración de la OIT determinó que el costo del sistema no sería menor al 65% de la remuneración pensionable¹⁴.

- El cálculo de las pensiones tomando como base la última remuneración más beneficios adicionales, en el que se incluyen beneficios no pensionables, tales como: combustible, chofer, mayordomo, entre otros.
- El personal que pasa a la situación de *retiro* (no a la de disponibilidad) sin haber alcanzado el tiempo mínimo de servicios para tener derecho a pensión (15 o 12 y 1/2 años de servicio, según se trate de hombre o mujer) percibirá por una sola vez una *compensación* equivalente al total de la última remuneración pensionable recibida en situación de actividad por cada año de servicios (por fracción de año, la parte alícuota). En la actualidad (al 06/12/2017), según la información disponible en la CPMP, no existe ningún beneficiario de esta prestación.
- En este régimen el derecho a la pensión se pierde por *prescripción* a los 15 años de generado sin ejercitarse su reclamo (salvo las excepciones fijadas por el artículo 81 del Reglamento), a diferencia del Decreto Ley N° 20530, en que este derecho es imprescriptible¹⁵.

Asimismo, cabe precisar que, por ser materia de estudio del presente trabajo, en este régimen especial se regula la figura de la pensión *renovable*, que es similar a la extinta nivelación (cédula viva o efecto espejo)

12 Francisco Javier Romero Montes, *La jubilación en el Perú*, 24.

13 Para mayores alcances sobre las prestaciones económicas que otorga la CPMP, César Abanto Revilla, "Caja de Pensiones Militar Policial: Prestaciones, situación actual y perspectiva futura". *Actualidad Jurídica*, núm. 137 (2005), 246-247.

14 Boris Potozen Braco, "El régimen previsional militar y policial", 14.

15 Desde los setenta, la tendencia mundial es considerar al derecho de la seguridad social un derecho humano, por tanto, inalienable e imprescriptible, sin embargo, las normas que antecedieron al Decreto Ley N° 20530 establecían plazos prescriptorios para el acceso a pensión, como consta en la Ley del 4 de octubre de 1901 (3 años).

del Decreto Ley N° 20530, aunque con las particularidades propias de la naturaleza del servicio militar y policial:

- El servidor que tiene 20 años de servicio y menos de 30, percibe tantas treintavas partes de la remuneración pensionable correspondiente al de su grado en situación de actividad (efecto espejo parcial).
- El servidor que tiene 30 años de servicio y menos de 35, percibirá el íntegro de la remuneración pensionable correspondiente al de su grado en situación de actividad. Si el servicio fue ininterrumpido la pensión será incrementada en un 7%; si además está inscrito en el cuadro de mérito para ascenso el incremento será del 14%.
- El servidor que tiene 35 años de servicio y menos de 40, percibirá el íntegro de la remuneración pensionable correspondiente al de su grado en situación de actividad. Si el servicio fue ininterrumpido la pensión se incrementará en un 14%; si además está inscrito en el cuadro de mérito para ascenso, tendrá derecho al íntegro de la remuneración pensionable correspondiente a la del grado inmediato superior en situación de actividad.
- El servidor que tiene 40 o más años de servicio, percibirá el íntegro de la remuneración pensionable correspondiente a la del grado inmediato superior en situación de actividad. Si el servicio fue ininterrumpido la pensión se incrementará en un 5%; si además está inscrito en el cuadro de mérito para ascenso, el incremento será del 10%.

El personal femenino regula su pensión e incrementos según las disposiciones antes mencionadas, pero sobre la base de su ciclo laboral de 25 años. Además, los Oficiales Superiores y Generales que hubieran percibido la remuneración más alta a la de su grado o jerarquía tienen derecho a que su pensión se regule sobre la base de dicha remuneración¹⁶.

Asimismo, para finalizar este punto, cabe recordar que el 8 de enero de 1987 se promulgó la Ley N° 24640, que dispuso que las pensiones del personal que pase a la situación de retiro *por causal de renovación de cuadros* tendría derecho a la pensión renovable (cédula viva) con el íntegro de las remuneraciones del grado inmediato superior, sin importar el tiempo de servicios prestados.

2.2. Reformas realizadas: Creación y modificación del nuevo Régimen de Pensiones Militar Policial

Frente a la problemática que enfrenta el régimen de pensiones del personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, bajo la administración de la CPMP (con más de 39 601 pensionistas durante el año 2012), que generó el déficit financiero de dicha entidad por la persistencia en mantener la pensión renovable (conocida como la nivelación pensionaria, cédula viva o efecto espejo), la baja tasa de aportación que desde el año 1979 es del 12%, el otorgamiento de beneficios antitécnicos, el manejo irregular de los fondos de la CPMP, entre otros aspectos; el Ejecutivo plantea realizar una reforma estructural del régimen remunerativo y de pensiones de dicho personal, después de más de 7 décadas de vigencia del Decreto Ley N° 19846.

2.2.1. Reforma del año 2012: Nivelación de la pensión con la remuneración consolidada, en beneficio de algunos

Mediante la Ley N° 29915, publicada el 12 de setiembre de 2012, el Congreso de la República delegó facultades al Poder Ejecutivo (Gobierno de Ollanta Humala), para legislar sobre materia de Fortalecimiento y Reforma Institucional del sector Interior y de Defensa Nacional, esto es, implementar una reforma del régimen remunerativo y de pensiones del personal de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas.

El 9 de diciembre de 2012, se publica en el Diario Oficial *El Peruano* los Decretos Legislativos Nos. 1132¹⁷ y 1133¹⁸, que instauran nuevos sistemas de ingresos y de pensiones para el personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, respectivamente.

El Decreto Legislativo N° 1132 aprueba la nueva estructura de ingresos del personal militar y policial, con una única y nueva escala, siendo la "remuneración consolidada" el único concepto donde se agrupan todas

16 Dispositivos similares existían para el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530, pero sin efectuar distinciones en favor de los altos cargos o de los directivos, a saber, los Decretos Supremos N° 084-91 y N° 027-92-PCM.

17 Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policía de la Policía Nacional del Perú, reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 013-2013-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 069-2013-EF. Siendo que con el Decreto Supremo N° 246-2012-EF se establece el procedimiento de implementación progresiva de la estructura de ingresos aplicable a dicho personal.

18 Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial.

las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y cualquier otro ingreso remunerativo o no remunerativo de carácter permanente, surtiendo efecto en la esfera subjetiva de dicho personal, ya sea que se encuentre en actividad o que sea pensionista, a partir del 10 de diciembre de 2012.

Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1133 reforma el régimen de pensiones estableciendo, primero, el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del Decreto Ley N° 19846 y del Régimen de Pensiones del personal militar y policial y creando el régimen de pensiones del personal militar y policial, constituyéndose en el nuevo régimen previsional aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, al que estará sujeto el personal que, a partir del 10 de diciembre de 2016 (fecha de entrada en vigencia de la citada norma), inicien la carrera de oficiales o suboficiales, según corresponda. La administración de este nuevo régimen es encargada a la CPMP.

Así, con la creación de este nuevo régimen previsional, bajo el amparo de lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, se establecen las siguientes medidas de carácter legal:

- Declarar cerrado el Régimen de Pensiones del Decreto Ley N° 19846 y sus normas modificatorias y complementarias (conformado por 146 mil militares y policía en actividad, y 105 mil pensionistas), precisándose que no se admiten nuevas incorporaciones o reincorporaciones al citado régimen. No obstante, se precisa que no se afectará en modo alguno los derechos y beneficios del personal activo y pensionista que pertenezca a dicho régimen, manteniéndose para ellos las mismas condiciones y requisitos actuales.

Entonces, son afiliados de la CPMP, el personal militar y policial, egresado de las escuelas de formación, y aquellos que se hayan incorporado a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú, tal y como se aprecia en el Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1:
Beneficiarios de los regímenes previsionales administrados por la CPMP**

Régimen del Decreto Ley N° 19846	Régimen del Decreto Legislativo N° 1133
El personal egresado, a partir del 1 de enero de 1974, de las escuelas de formación de oficiales, de personal subalterno y de personal auxiliar de las FF AA y PNP.	El personal militar de las FF AA y PNP que inicia la carrera de oficiales o suboficiales a partir del 10 de diciembre de 2012.
Los que se incorporen a partir del 1 de enero de 1974 a las FF AA y PNP como oficiales, personal subalterno y personal auxiliar, y que perciban remuneraciones sujetas al descuento para el fondo de pensiones.	Los deudos del personal militar y policial, perteneciente al Régimen del Decreto Legislativo N° 1133, acreedores a los beneficios que otorga este régimen.
Los deudos del personal egresado o incorporado a partir del 1 de enero de 1974, acreedores a los beneficios que otorga la Ley de Pensiones Militar-Policial.	El personal profesional civil incorporado al régimen con el grado de "Mayor de Servicios PNP" (enfermeros) a mérito de la Resolución Ministerial N° 1260-95-IN/PNP de fecha 31 de octubre de 1995.

Fuente: Gerencia Legal y Cumplimiento Normativo de la CPMP.

- El otorgamiento de las pensiones –de manera casi similar que en el Decreto Ley N° 19846– que pueden dividirse en dos especies, que a su vez se subdividen en otras clases. Tenemos las pensiones por derecho propio (que corresponden al propio personal militar y policial), en la que se puede acceder a: i) la pensión de retiro, ii) disponibilidad y iii) la pensión de invalidez o incapacidad. Asimismo, tenemos las pensiones derivadas (para los sobrevivientes), en la que se puede acceder a las siguientes pensiones: a) viudez, b) orfandad y c) ascendencia.
- Los beneficiarios del nuevo régimen previsional percibirán anualmente 12 pensiones mensuales, y los aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad y la Bonificación por Escolaridad, establecidos en las correspondientes leyes anuales de presupuesto del Sector Público.
- Para tener derecho a pensión de retiro o disponibilidad, el servidor debe acreditar como mínimo 20 años de servicios reales y efectivos (hombre y mujer), salvo las excepciones contempladas en el Decreto Legislativo N° 1133. Las pensiones se regulan sobre la base del ciclo laboral máximo de 30 años (según se trate de hombre o mujer), abonándose por dozavos los periodos menores a un año. Y, para tener derecho a pensión de invalidez se debe acreditar un mínimo de 30 años de servicios reales y efectivos, caso contrario solo se podría tener derecho al subsidio por invalidez.

- El personal que pase a situación de retiro sin haber alcanzado el tiempo mínimo de veinte (20) años de servicios, y no tenga el derecho a recibir el Subsidio Póstumo o Subsidio por invalidez a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1133, podrá optar por acogerse al Sistema Nacional de Pensiones –en el que el Estado les reconocerá los años de aportes efectivos, previa solicitud– o al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones –en el que se le reconocerá un Bono Previsional en función a sus aportes, incluidos los del Estado–.
- El aporte al presente régimen de pensiones será equivalente al 19% de la remuneración pensionable, de la cual 13% será a cargo del personal militar y policial y 6% a cargo del Estado. Los porcentajes de aportes podrán ser modificados mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Se establece el reajuste anual de las pensiones, para aquellos beneficiarios que hayan cumplido 65 o más años de edad, y cuyo valor de la pensión no exceda el importe de dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- Se crea el Fondo de Garantía Pensionario Militar y Policial, con carácter intangible y personería jurídica de derecho público, a fin de respaldar las obligaciones del régimen de pensiones del personal militar y policial.

Asimismo, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1133 –además del Decreto Legislativo N° 1132–, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final, se presentan tres supuestos para la aplicación o no de dicha norma:

- *El supuesto de hecho 1:* El grupo de militares y policías, cuyo retiro se produjo antes del 10 de diciembre de 2012, sigue cobrando la pensión y los beneficios adicionales que en la actualidad vienen percibiendo conforme al Decreto Ley N° 19846, tal y como lo establece la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1133. Por ende, no se le aplica a su pensión el concepto de “remuneración consolidada”, pero sí el aumento estipulado en el anexo 4 del Decreto Supremo N° 246-2012-EF.
- *El supuesto de hecho 2:* El grupo de militares y policías que se encontraban en situación de actividad al 10 de diciembre de 2012, pero que han pasado o pasarán al retiro después de dicha fecha, bajo el régimen del Decreto Ley N° 19846, perciben la denominada “remuneración consolidada” definida en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1132 y demás normas complementarias. Además, perciben como pensión, a la fecha de pasar a la situación de retiro: i) el monto que corresponde por la bonificación extraordinaria aprobada por el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 20-2011 y sus normas modificatorias, otorgada al personal militar y policial en situación de actividad, desde el grado de suboficiales de Tercera y sus equivalencias hasta el grado de Comandante y sus equivalentes, que también pasa a formar parte de la remuneración consolidada; y, ii) el monto que corresponde por la “equiparación de remuneraciones” de todo el personal militar y policial en situación de actividad, de acuerdo a sus grados equivalentes.
- *El supuesto de hecho 3:* El grupo de militares y policías en actividad que inician la carrera de oficiales o suboficiales a partir del 10 de diciembre de 2012 y, por ello, se les aplica la nueva estructura de ingresos y de pensiones establecidos en los Decretos Legislativos Nos. 1132 y 1133.

Evidentemente el grupo de militares y policías que perteneciendo al Decreto Ley N° 19846 pasaron al retiro antes del 10 de diciembre de 2012, no alcanzándoles las modificaciones establecidas en la nueva estructura de ingresos y pensiones mediante los Decreto Legislativos Nos. 1132 y 1133 (supuesto de hecho 1), generó una gran disconformidad por parte de estos. Así, se manifestó que este era un trato discriminatorio e inequitativo, por lo que se estaría vulnerando el derecho a obtener una equivalencia en el grado, honores, remuneraciones y pensiones establecido por el artículo 174° de la Constitución, así como los derechos a la igualdad ante la ley y de propiedad.

Sobre el particular, mediante STC Exp. N° 07357-2013-PA/TC (publicada el 2 de octubre de 2014 en el Diario Oficial *El Peruano*) el Tribunal Constitucional, se pronunció sobre la alegada discriminación que manifestaba un grupo de pensionistas del Decreto Ley N° 19846, en los siguientes términos:

“17. (...), del análisis de las normas jurídicas impugnadas se aprecia que la diferenciación entre el supuesto de hecho del recurrente [supuesto de hecho 1] y los otros supuestos de hecho [supuestos de hecho 2 y 3] que se alegan como términos de comparación, no constituye una distinción subjetiva entre los miembros de un grupo o de otro, sino una que establece una diferencia de trato fundada en bases objetivas y razonables relacionadas con la reforma institucional en la escala de ingresos y en las pensiones de militares y policías, realizadas a partir del 10 de diciembre de 2012, con carácter general, tal como se expone en la Ley N° 29915, (...), como se ha podido verificar en el presente caso, no vulnera las disposiciones constitucionales que se invocan en la demanda.”

En ese sentido, conforme al criterio señalado en dicha sentencia por el máximo intérprete de la Constitución, que fue reiterado en la STC Exp. N° 01360-2014-PA/TC, se llegó a las siguientes conclusiones:

- La entrada en vigencia de los Decretos Legislativos Nos. 1132 y 1133 y del Decreto Supremo N° 246-2012-EF no importa un trato desigual en perjuicio del pensionista del Decreto Ley N° 19846 que pasó al retiro antes del 10 de diciembre de 2012, puesto que el supuesto de hecho en el que se encuentra este es diferente de los supuestos de hecho en los que se hallan los dos grupos de militares y policías que propone como términos de comparación.
- De la interpretación conjunta de los artículos 2°.2 y 174° de la Constitución, no se desprende que los pensionistas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional deban percibir el mismo ingreso mensual que los militares y policías en actividad, sino más bien que los oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que se encuentren en situaciones sustancialmente idénticas no deben ser objeto de diferenciaciones injustificadas entre sí respecto de sus grados, honores, remuneraciones o pensiones.

2.2.2. Reforma del año 2017: Nivelación de la pensión con la remuneración consolidada, en beneficio de todos

Por razones de índole político –e insistencia– del Congreso de la República, en la Sesión del Pleno del 9 de noviembre de 2017 (con 77 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones oficialistas), se aprobó la Ley N° 30683¹⁹, denominada “Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N° 19846”, el cual tiene como objetivo principal, la incorporación a favor de este último grupo la aplicación de los beneficios de la nueva estructura remunerativa militar policial que establece el Decreto Legislativo N° 1132.

Es menester precisar que, la Ley N° 30683 nace como respuesta a la implementación progresiva de los Decretos Leyes Nos. 1132 y 1133, ambas promulgadas durante el Gobierno de Ollanta Humala. Desde el 18 de abril hasta el 21 de noviembre del 2017, se evidenció, nuevamente, la disputa entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sobre la configuración (reforma) del régimen de pensiones del personal militar y policial, resultando ganador el primero.

Así, al amparo de lo dispuesto por el artículo 108° de la Constitución Política, el Congreso de la República, pese a las observaciones planteadas por el Ejecutivo²⁰, el 21 de noviembre dispuso la publicación en el Diario Oficial *El Peruano* de la Ley N° 30683, que en su artículo único establece la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1133, como se aprecia en el Cuadro N° 2:

19 La discusión data desde el 18 de abril de 2017, fecha en la cual la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas aprobó por unanimidad el Proyecto de Ley N° 699/2016-CR (presentado el 28 de noviembre de 2016 por el Grupo Parlamentario “Alianza para el Progreso” a iniciativa del señor Edwin Donayre Gotzch) y el Proyecto de Ley N° 776/2016-CR (presentado el 15 de diciembre de 2016 por el Grupo Parlamentario “Fuerza Popular” a iniciativa del señor Luis Alberto Yika García), que en conjunto proponían modificar la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1133.

Cabe anotar que, el Proyecto de Ley N° 1300/2016-CR presentado el 25 de abril de 2017 por el Grupo Parlamentario “Frente Amplio”, a pesar de tener el mismo objetivo de los citados Proyectos de Ley, no fue considerado ni puesto a debate por la referida Comisión. Con fecha 4 de mayo de 2015 se presenta un Texto Sustitutorio de la referida Comisión. Posteriormente, con fecha 4 de mayo de 2017, el Pleno del Congreso aprobó por mayoría (98 votos a favor, 0 en contra y 14 abstenciones oficialistas), el Texto sustitutorio de la Comisión de Defensa Nacional sobre los citados Proyectos de Ley, remitiéndose el 10 de mayo de 2017 la Autógrafa de Ley al Poder Ejecutivo, siendo observada por el mismo mediante Oficio N° 150-2017-PR, de fecha 31 de mayo de 2017. El 20 de noviembre de 2017, nuevamente el Congreso de la República remite la Autógrafa de Ley al Poder Ejecutivo para su publicación. Por insistencia del primero, el 21 de noviembre se publica la Ley N° 30683.

20 Mediante Oficio N° 150-2017-PR, del 31 de mayo de 2017, el Ejecutivo observó la Autógrafa de la Ley remitida por el Congreso de la República, principalmente, en los siguientes puntos: a) Las medidas previstas en la Ley carecen de sustento en el marco de los principios constitucionales de sostenibilidad financiera y no nivelación para la modificación de los regímenes pensionarios actuales y nuevos; b) la Ley no garantiza la sostenibilidad financiera en el tiempo del régimen pensionario del personal militar y policial, por el contrario afecta el equilibrio fiscal; c) la Ley no ha tenido en cuenta que el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19846 se encuentra en una situación de iliquidez e insolvencia, con un pasivo actuarial que no cuenta con un respaldo en inversiones financieras; d) la Ley no ha tenido en cuenta que mediante el Decreto Legislativo N° 1133 se estableció una reforma integral que tiene como marco los principios constitucionales de la seguridad social y el trabajo en los frentes remunerativo y pensionario de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, sustentada con los análisis de costos y fuentes de financiamiento que aseguran de manera prudente el mejoramiento de los ingresos del personal militar policial de manera progresiva en el tiempo; e) el Decreto Legislativo N° 1133 respeta el derecho a la pensión del personal militar policial reconocido en el artículo 174 de la Constitución Política del Perú y el principio-derecho a la igualdad, por lo que requiere de modificación alguna; f) la Ley generará un costo anual de S/ 1 107,3 millones (0,2% del Producto Bruto Interno – PBI del 2017) y un costo actuarial de S/ 17743,5 millones (2,5% del PBI del 2017); entre otros aspectos de índole presupuestal.

Asimismo, debe recordarse que el Ejecutivo presentó, con fecha 12 de junio de 2017, el Proyecto de Ley N° 1522-2016-PE, “Ley que otorga una bonificación extraordinaria a favor de los pensionistas del régimen del Decreto Ley N° 19846, Montepío”, con la finalidad de subsanar los problemas generados por los Decretos Legislativos Nos. 1132 y 1133. No obstante, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas dispuso la no aprobación de dicho Proyecto de Ley.

**Cuadro N° 2:
Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1132**

Norma original	Norma modificada por la Ley N° 30683
<p>"SEGUNDA.- De la pensión actual en el régimen del Decreto Ley N° 19846</p> <p>Las modificaciones establecidas en el Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú no alcanzan a los actuales pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19846, por lo que no se reestructurarán sus pensiones.</p> <p>Los actuales pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19846 percibirán además de la pensión y los beneficios adicionales que actualmente vienen percibiendo, el monto equivalente al incremento de la remuneración que se otorga al personal militar y policial en actividad dispuesto en el Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, según el grado en base al cual percibe su pensión."</p>	<p>"SEGUNDA.- De la pensión actual en el régimen del Decreto Ley N° 19846</p> <p>Los pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley 19846, perciben como pensión un monto equivalente a la remuneración consolidada que se otorga al personal militar y policial en actividad dispuesto en el Decreto Legislativo [Decreto Legislativo N° 1132] que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, según el grado remunerativo en base al cual perciben su pensión de conformidad con los artículos 5, 10, 39 y 41 del Decreto Ley 19846 y sus normas modificatorias y complementarias."</p>

Elaboración nuestra.

Con la modificación antes referida, se precisa que los pensionistas del Decreto Ley N° 19846 percibirán como pensión un monto equivalente a la remuneración consolidada establecida en el Decreto Legislativo N° 1132, en la que se deberá considerar todas las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y cualquier otro ingreso, remunerativo o no remunerativo, de carácter permanente y según el grado remunerativo en base al cual perciben su pensión.

Se precisa que, la remuneración consolidada debe ser acorde con lo establecido en los artículos 10°, 39° y 41° del Decreto Ley N° 19846. Al respecto, el artículo 41° señala que el pensionista tiene *derecho a renovar su cédula* de acuerdo con las modificaciones de la escala de remuneraciones y propinas del personal en situación de actividad, siempre que cumplan con abonar las mismas aportaciones fijadas para este personal en cuanto a su estructura y monto en los casos establecidos en dicha disposición.

Las pensiones del grupo de militares y policías del Decreto Ley N° 19846 no solo se incrementarían, tal y como se determinó en mayo del 2017 (ver Gráfico N° 1) cuando la Ley N° 30683 todavía era un Proyecto de Ley, también resultarían legalmente posibles de renovarse, homologarse o nivelarse con las remuneraciones consolidadas del personal activo.

**Gráfico N° 1:
Incremento de pensiones con la promulgación de la Ley N° 30683**



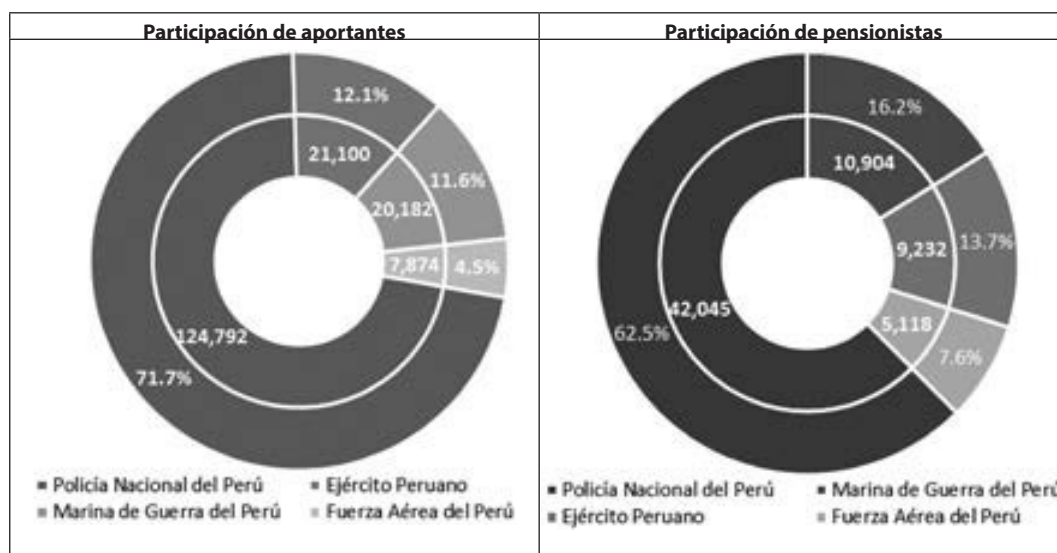
Fuente: Ministerio de Defensa, mayo 2017 - Elaboración: LaRepública.pe (Infografía)

Hasta aquí, nótese que, con la Ley N° 30683 se reestablece la cédula viva pensionaria de los militares y policías. La nivelación pensionaria ya no solo le corresponde al grupo que se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1133 sino también a los que ya se encuentran en el Decreto Ley N° 19846. Sin lugar a dudas, resulta importante analizar si estas normas –básicamente, la Ley N° 30683– se han aprobado dentro de los límites constitucionales establecidos al legislador, al momento de establecer reformas de un régimen pensionario actual.

2.2.3. Situación actual de la CPMP

En el régimen del Decreto Ley N° 19846, de acuerdo a la información disponible en el portal web institucional de la CPMP, al 4 de diciembre de 2017 las fuerzas armadas y policiales contaba con 67,299 pensionistas frente a 173,948 aportantes. Así, en la Marina de Guerra del Perú se encontraban 10,904 pensionistas (16.20%) frente a 20,182 aportantes (11.60%); en el Ejército Peruano, 9,232 pensionistas (13.72%) frente a 21,100 aportantes (12.13%); en la Fuerza Aérea del Perú, 5,118 pensionistas (7.60%) frente a 7,874 aportantes (4.53%); y, en la Policía Nacional del Perú, 42,045 pensionistas (62.47%) frente a 14,792 aportantes (71.74%).

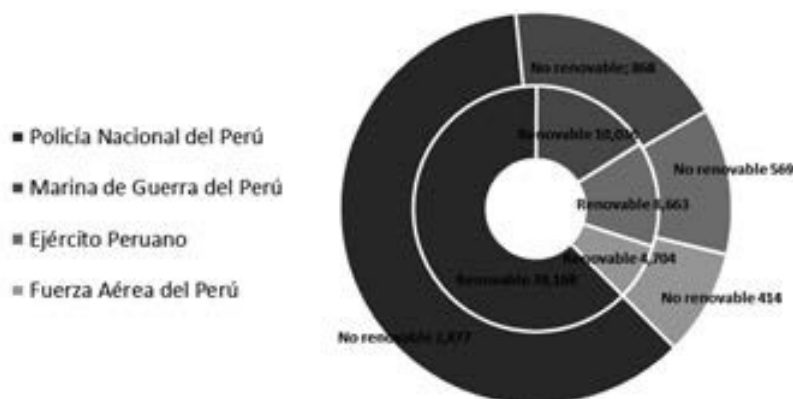
Gráfico N° 2:



Fuente: <https://www.lacaja.com.pe> - Elaboración nuestra.

Asimismo, al 7 de diciembre de 2017, en el siguiente Gráfico N° 3, se podrá apreciar las pensiones renovables (nivelables) y no renovables que perciben el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú:

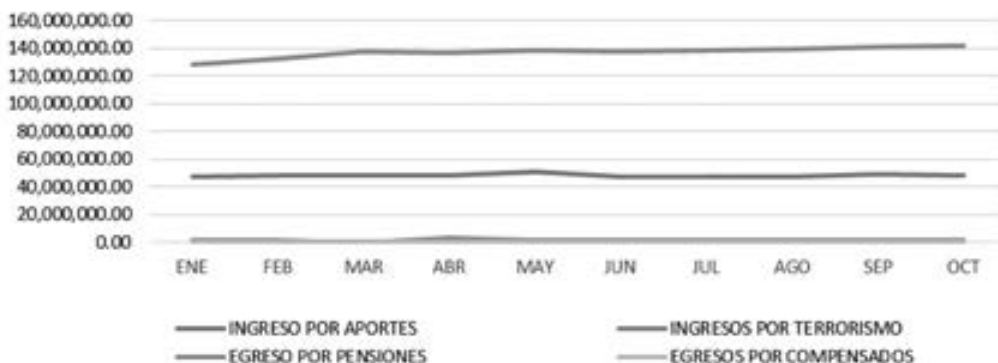
Gráfico N° 3:
Pensionistas con pensión renovable y no renovable



Fuente: <https://www.lacaja.com.pe> - Elaboración nuestra.

Asimismo (al 2016), los ingresos por aportes mensuales en la CPMP ascendieron a S/ 48'632,786.06 millones, mientras que los egresos por pensiones a S/ 142'271,026.84 millones, lo que sin duda alguna ha generado un déficit financiero de la CPMP en la suma de S/ 93'638,240.78 millones (sin tener en cuenta los ingresos y egresos por terrorismo).

**Gráfico N° 4:
Ingresos y egresos de la CPMP**



Fuente: <https://www.lacaja.com.pe> - Elaboración nuestra.

A ello, debe agregarse la existencia de una deuda estatal (a favor de la SUNAT) que al 31 de diciembre de 2016 asciende a S/ 193,449 mil (por incumplimiento de pago de pensiones)²¹. Según información del Ejecutivo²², existe un pasivo actuarial que no cuenta con un respaldo en inversiones financieras, determinándose un déficit actuarial (según información de noviembre de 2010 y agosto 2011) en alrededor de S/ 104 mil millones²³. Ante dicha situación, el Estado ha tenido que acudir, no solo asumiendo a los pensionistas anteriores al año 1974 (Régimen de Montepío) y pagando los otros beneficios: chofer, mayordomo y combustible sino también apoyando a la CPMP con la transferencia (desde el año 2012 hasta el 2017) de más de 4,815 millones.

Ahora bien, respecto del régimen del Decreto Legislativo N° 1133, según información recogida del portal web institucional de la CPMP, al año 2016 con 43,880 mil aportantes se un ingreso a la CPMP ascendente a S/ 118,725 millones. A ello, debe complementarse, según información proporcionada por el propio Ejecutivo, que la implementación de dicha norma –conjuntamente con el Decreto Legislativo N° 1132– al 2016 involucró un costo de S/ 4,308 millones, monto que superó al de otras reformas en materia de remunerativa impulsadas por el Estado, en los sectores de Educación (S/ 3, 086.8 millones) y Salud (S/ 1,595 millones).

El Ejecutivo, también dio a conocer otros datos importantes sobre las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, como producto de la reforma establecida mediante los Decreto Legislativos Nos. 1132 y 1133: i) sus ingresos promedios, que ascienden a S/ 8,268 Soles, son superiores en comparación con los del Sector Educación (S/ 6,204 Soles), Salud (S/ 6,585 Soles) y Carrera Penitenciaria (S/ 4,752 Soles); ii) sus pensiones, que ascienden a S/ 2,031.7 Soles, difieren exponencialmente del promedio en comparación a los regímenes pensionarios de los Decretos Leyes Nos. 19990 (S/ 605.6 Soles), 20530 (S/ 1,191.6 Soles) y 18846 (S/ 379.7 Soles), generando una inequidad social entre dichos regímenes; y, iii) generarán un costo anual de S/ 1'107.3 millones (0,2 % del PBI del 2017) y un costo actuarial de S/ 17'1743,5 millones (2,5% del PBI del 2017), siendo que al 2021 se acumularía un déficit adicional de hasta 0,8% del PBI.

21 Deuda calculada en febrero de 2017 mediante Informe de Auditoría Financiera emitido por la consultora Bello & Asociados S.C., el mismo que se encuentra disponible en la Memoria Anual de la CPMP.

22 Ver Oficio N° 150-2017-PR, mediante el cual el Ejecutivo observa la Autógrafa de la Ley que dispone la modificación de la Segunda Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1133.

23 Dicho monto incluyó las reservas previsionales de los pensionistas de los regímenes de Montepío y Víctimas de Terrorismo.

Cuadro N° 4:
Brecha existente de la pensión de un régimen frente a otros

Régimen Pensionario	Pensión Promedio	Pensión Mínima	Pensión Máxima
	(S/)	(S/)	(S/)
DL N° 19990	605,6	415.0	857.36
DL N° 20530	1,191.6	--	8 100,0
DL N° 18846	397,7	49,4	5 148,5
DL N° 19846	2 301,7	112,7	15 521,9
FFAA-PNP (Montepío)	2 086.0	--	--

Fuente: ONP, CPMP – Elaborado por el Poder Ejecutivo (Oficio N° 150-2017-PR)

Descrita la situación actual de la CPMP, sumado a las reformas realizadas, preliminarmente, se puede concluir que, existen serios problemas estructurales en el régimen de pensiones del personal militar y policial y, por tanto, la CPMP afronta una iliquidez e insolvencia, que genera –y seguirá generándole– un problema de insostenibilidad económica y financiera (para los pensionistas a partir de 1974 y los nuevos, a partir del 2012), además de ser inequitativo frente a otros regímenes previsionales. En pocas palabras, se puede concluir que la situación financiera de la CPMP es *inviable* en el corto plazo y genera *inequidad social*.

Frente a ello, nos preguntamos: ¿qué medidas se deben tomar para reestructurar el régimen de pensiones militar policial y superar esta insostenibilidad financiera, dentro del marco constitucional en materia de seguridad social en pensiones? He ahí, la necesaria observación de los límites constitucionales en la configuración (reforma y/o modificación) de los regímenes previsionales actuales y futuros impuestos a los poderes del Estado: la proscripción de la nivelación pensionaria.

3. Los límites constituciones en la configuración de los regímenes pensionarios

El profesor Joaquín Aparicio²⁴, citando a Häberle, nos recuerda que, “la Constitución [así como la interpretación que se realiza de ella, por el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia vinculante] constituye el poder y limitación de diferentes instituciones jurídicas”; pues, “el modo más adecuado de aproximarse al tratamiento constitucional de la seguridad social [o de los seguros sociales] ha de ser el de empezar por intentar dejar en claro cuáles son los límites que el texto constitucional [y jurisprudencial] impone al sujeto que se presenta investido de los poderes derivados de la soberanía popular, esto es, el Legislativo, en relación a su capacidad de configuración [de reforma y/o modificación] de esta institución”.

En el caso peruano, nuestra Constitución Política de 1993 ha diseñado un marco dentro del cual se conciben los cimientos de la seguridad social. Por un lado, la conjunción de los artículos 10°, 11° y 12°²⁵ origina que tengamos un concepto de seguridad social, teniendo en consideración sus principios relacionados a su cobertura, prestaciones, financiamiento y gestión. Y, por otra parte, la Primera –modificada mediante la Ley N° 28389– y Segunda Disposición Final y Transitoria otorga a los poderes del Estado, principalmente al Poder Legislativo, cierta libertad de modificación o reforma en la configuración de la seguridad social, en tanto se mueva dentro del margen permitido por la propia Constitución.

Así, con una correcta interpretación de dichas disposiciones constitucionales, en la STC Exp. N° 0050-2004-AL/TC y acumulados²⁶, sin precedente alguno en la historia de los sistemas pensionarios a cargo del Estado peruano, se propició la mayor reforma constitucional y legal que implementó el Estado en materia de seguridad social en pensiones. Y con ello, se estableció un antes y un después –a partir del 17 de noviembre de 2004– en la configuración constitucional del derecho fundamental de pensión, su contenido esencial

24 Joaquín Aparicio Tovar, “La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 33, núm. 2 (2015), 292.

25 De acuerdo a dichos artículos, que en gran parte reitera los derechos previstos por la Constitución Política de 1979 (artículos 12, 13 y 14), consagra expresamente el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación –o por lo menos su mantenimiento– de su calidad de vida, a través de las prestaciones económicas (pensiones) y las prestaciones de salud (atenciones médicas y/o económicas). De esta manera, el Estado garantiza el libre acceso de las mismas, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisando su eficaz funcionamiento. Asimismo, refiere que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles.

26 Publicada el 12 de junio de 2005 en el Diario Oficial El Peruano.

y las reglas para su acceso, reconocimiento y otorgamiento, así como, en las reformas de los regímenes pensionarios actuales y futuros.

Las reformas de los regímenes pensionarios (general o especiales) en el mundo se realizan no solo en función de la subsistencia del sistema de seguridad social, sino que las medidas de modificación se adoptan para evitar algún perjuicio al sistema en los años futuros a corto, mediano o largo plazo. Esa es precisamente la razón de ser de las normas constitucionales que colocan al Estado como responsable de la existencia de la seguridad social y de sus prestaciones, resultando entonces absolutamente lógico que se produzca una variación de las reglas en cuanto a la organización, administración y financiamiento del sistema. Tal situación genera una obligación del Estado para prever la situación y tomar medidas de reforma que sean necesarias²⁷, dentro del margen permitido por la Constitución.

Así, a partir del 17 de diciembre de 2004, con la mayor reforma constitucional y legal que implementó el Estado en materia de seguridad social en pensiones, además de disponerse el cierre definitivo del Régimen Previsional del Estado, se resolvió una de las causas de mayor trascendencia jurídica y, con ello, la implementación de límites constitucionales en las modificación de la configuración de los regímenes pensionarios (actuales o futuros) al legislador, entre los cuales tenemos, principalmente: i) la observancia de los principios sociales del derecho a la pensión; ii) el respeto al contenido esencial del derecho fundamental a la pensión; y, iii) la proscripción constitucional de la nivelación pensionaria.

En este trabajo nos centraremos en la última limitación, la misma que tiene una relación directa con las demás limitaciones, en tanto, se sustenta en el principio de sostenibilidad financiera y no nivelación.

3.1. La proscripción constitucional de la nivelación pensionaria

El Régimen Previsional del Estado, regulado por el Decreto Ley N° 20530, era conocido en la práctica como “cédula viva” en tanto permitía que el pensionista con más de 20 años de servicios nivele (equipare) el monto de su pensión con el haber del funcionario o servidor en actividad que ocupase el cargo que aquel ostentó al momento de su cese, incrementando su pensión cada vez que se aumentase el haber de su par (a lo que se denominó a partir del 2003 “efecto espejo”). Sin embargo, dicha institución jurídica no estaba contemplada en el texto original de dicha norma²⁸, siendo recién introducida a este régimen por la Octava Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979, norma que fue luego desarrollada por la Ley N° 23495 y su Reglamento (Decreto Supremo N° 015-83-PCM).

La nivelación era un mecanismo creado para regular el incremento periódico de las pensiones, es decir, un sistema de reajuste que utilizaba una relación entre la pensión y el haber (remuneración) del funcionario o servidor en actividad.

Esta fue la opción asumida por el legislador. Del mismo modo se hubiera podido utilizar otras alternativas, por ejemplo: reajustarlas (incrementarlas) de acuerdo a la variación del costo de vida o la inflación del año fiscal previo; consignar un porcentaje fijo y obligatorio de incremento anual (2 o 3%); o “engancharla” a un concepto variable laboral o tributario (remuneración mínima o unidad impositiva tributaria). Lo cierto es que, en tanto mecanismo de reajuste, no formaba parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión.

En efecto, como sostuvo en su momento la defensa del Estado en el proceso de inconstitucionalidad seguido contra la reforma del citado régimen (SCT Exp. N° 0050-2004-AI/TC), la nivelación surgió en el año 1979 pero se reguló recién en 1982, por lo que partiendo de la premisa que el Decreto Ley N° 20530 era la continuación de los preceptos establecidos en la Ley General de Goces de 1850, tenemos que durante más de 130 años existió una pensión de cesantía sin nivelación y ello no originó el menoscabo de tal derecho, antes bien, la interpretación y aplicación indebida de esa figura –en la mayoría de casos por la intromisión judicial– generó que existieran pensionistas que percibían pensiones superiores a los S/ 20,000 Soles mensuales.

Como el propio Tribunal Constitucional reconoce en los fundamentos 63, 64, 99 y 100 de la sentencia antes citada, la nivelación no era condición intrínseca del Decreto Ley N° 20530, sino que fue agregada con posterioridad, constituyendo el elemento fundamental que ha permitido ensanchar las diferencias entre

27 Fernando García y César Gonzales, “Seguridad Social, Derechos Fundamentales y Contenido esencial del derecho a la pensión. Anotaciones a la sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de junio de 2005”, *Revista Diálogo con la Jurisprudencia*, núm. 82, (2015), 29.

28 El artículo 49 del Decreto Ley N° 20530 regulaba la **renovación** de pensión (derogada por Ley N° 28449), que a diferencia del concepto regulado en el régimen militar policial como “cédula viva”, implicaba un incremento porcentual de la pensión de los cesantes con más de 30 años de servicio o que cumplieran 80 años de edad.

las pensiones de este régimen (factor de inequidad), por lo que prohibir la nivelación de pensiones con las remuneraciones no afecta el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, máxime si tenemos en cuenta que el artículo 4° de la Ley N° 28449 establece el sistema de reajuste que reemplazará a dicha figura²⁹.

Por su parte, en el régimen militar policial, regulado por el Decreto Ley N° 19846 y el Decreto Legislativo N° 1133, ocurre algo similar: aunque la figura –como hemos señalado– recibe el nombre de *pensión renovable* en lugar de *nivelable*, vemos que el efecto es idéntico, pues el pensionista con más de 20 años de servicios percibe igual remuneración (e incrementos) que un servidor en actividad.

De este modo, las pensiones están vinculadas a la escala salarial bajo los conceptos de “renovación”, “homologación” o “nivelación” e incluyen montos adicionales otorgados como un sistema de reconocimiento de méritos. Por ello, cualquier incremento de naturaleza remunerativa y no remunerativa –por mandato del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional– incide directamente en beneficio de los pensionistas, lo que acrecienta la carga económica financiera de la CPMP, y, paralelamente, en la necesidad de mayores recursos del Tesoro Público³⁰.

Es así pues que, en la actualidad, este es el único régimen, que goza de la cédula viva, y genera no solo un tratamiento inequitativo entre sus miembros (oficiales y sub oficiales) sino el engrosamiento del déficit fiscal. En el año 2012, mediante el Decreto Legislativo N° 1133, se restableció la cédula viva pensionaria de los militares y policías, ampliándose en el presente año, mediante la Ley N° 30683, a todo este personal (no solo a los que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1133, sino también bajo el régimen del Decreto Ley N° 19846).

El restablecimiento de la nivelación de las pensiones en beneficios de pocos militares y policías (2012) o su ampliación en beneficio de todo el grupo de militares y policías (2017), según lo enfatiza Javier Neves, no es el problema: “El problema es diferente: ninguno de esos grupos debería gozar de la nivelación, porque está expresamente prohibida por la Constitución. ¿Por qué? Porque genera inequidad e insostenibilidad financiera.”³¹

Para evitar el efecto negativo de la nivelación pensionaria, era indispensable una reforma integral en materia de remuneraciones y de pensiones, lo cual se concretó con la promulgación de los Decretos Legislativos Nos. 1132 y 1133, respectivamente. No obstante, con la creación de la “remuneración consolidada” y su equiparación (por no decir, su renovación, homologación o nivelación) con las pensiones del personal militar y policial en retiro se origina una inequidad, primero, entre los miembros de las fuerzas armadas y policiales, tanto en actividad como de sus pensionistas, la cual sería superada con la Ley N° 30683, pero que, a su vez, genera inequidad social. Y, segundo, inequidad social e insostenibilidad financiera.

La opción de suprimir este régimen inequitativo es totalmente viable, pues con anterioridad a la reforma constitucional y legal del régimen del Decreto Ley N° 20530 fueron establecidas las condiciones que habilitan dicha medida, las que han sido reconocidas por el Tribunal Constitucional del Perú³², la Comisión Interamericana³³ y la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁴.

En el plano constitucional, la Primera Disposición Final y Transitoria de nuestra Constitución, modificada a partir del 18 de noviembre de 2004 por la Ley N° 28389, establece claramente en su segundo y quinto párrafo lo siguiente:

29 En relación al nuevo sistema de reajuste (por edades), el Tribunal Constitucional señala en los fundamentos 139, 140 y 141 de dicha sentencia que la edad constituye un factor de distinción razonable para el acceso anual o periódico al beneficio; de igual manera, que la sostenibilidad financiera puede ser –a la luz de la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución– el criterio a considerar para fijar la periodicidad del otorgamiento, pero siempre dentro de intervalos de tiempo razonables.

30 Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1133, p. 19. Acceso el 29 de noviembre de 2017, <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Diciembre/09/EXP-DL-1133.pdf>.

31 Javier Neves Mujica, 2017. “Inconstitucional y costosa, por Javier Neves Mujica”, *El Comercio*, 9 de mayo de 2017, acceso el 10 de junio de 2017, <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/inconstitucional-costosa-javier-neves-mujica-419197>.

32 Expediente N° 0002-2003-AI/TC (segunda sentencia sobre la inconstitucionalidad de la Ley N° 27617, publicada el 21 de setiembre de 2003), que precisa en el último párrafo del fundamento 14: “Si el emplazado considera que el régimen constitucional de los Decretos Leyes N°s 19990 y 20530 no es el que más se adecue a esos imperativos o a los que la economía nacional pueda mantener, **siempre queda como última posibilidad, que dicho régimen constitucional sea modificado o suprimido**. Al fin y al cabo, con el objeto de evitar que una generación pueda condicionar el futuro de las sucesivas, la Constitución ha instituido la función de la reforma constitucional” (...).

33 En el Informe N° 38/09 (caso 12.670) del 27 de marzo de 2009, al rechazar la denuncia formulada contra la reforma constitucional y legal del régimen del Decreto Ley N° 20530 por la Asociación Nacional de ex servidores del IPSS y otros.

34 En el punto 116 de la sentencia recaída en el caso “Cinco pensionistas versus Perú”, la Corte señaló: “Si bien el derecho a la pensión nivelada es un derecho adquirido (...) los Estados **pueden poner limitaciones** al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés social. En el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados **pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados**” (...).

“PRIMERA.- (...)

Por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a los trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda. No se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones.

(...)

Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación. (...)” (Énfasis nuestro).

Este precepto es uno de los más importantes “límites constitucionales establecidos al legislador, cuando este tiene cierta libertad de configuración del régimen de pensiones, pues introduce la evaluación económica como criterio de reforma legislativa y, en consecuencia, de continuidad de todo sistema previsional. Por tanto, los estudios actuariales y la revisión de la sostenibilidad financiera constituyen una regla básica para todo régimen pensionario a cargo del Estado, incluido por cierto el militar policial.

En resumen, toda reforma (estructural o paramétrica) del régimen pensionario militar policial, como la concretada recientemente con la promulgación de la Ley N° 30683 –inclusive del Decreto Legislativo N° 1133– debe regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación (cédula viva). Siendo que en ella, no tendría lugar referencia alguna a los *derechos adquiridos* como argumento de defensa, no solo porque el texto original de la Primera Disposición Final y Transitoria restringía este beneficio a los pensionistas de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530³⁵, sino porque dicha teoría ha sido suprimida con la reforma, como expresamente reconoce el Tribunal Constitucional en el segundo párrafo del literal g) del fundamento 37 del fallo recaído en el Expediente N° 01417-2005-PA/TC (Caso Manuel Anicama), que señala textualmente:

“Las pretensiones vinculadas a la nivelación como sistema de reajuste de las pensiones o a la aplicación de la teoría de los derechos adquiridos en materia pensionaria, no son susceptibles de protección a través del amparo constitucional, no sólo porque no forman parte del contenido protegido del derecho fundamental a la pensión, sino también, y fundamentalmente, porque han sido proscritas constitucionalmente, mediante la Primera Disposición Final y el artículo 103º de la Constitución, respectivamente.” (Énfasis agregado).

Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de expresar que, “[e]l control de la actividad del legislador ordinario a través de la técnica de la garantía institucional exige cuanto menos dilucidar la idea de los que ha de entenderse por seguridad social, el menos los rasgos que la distinguen” y, en sobremanera, los límites constitucionales establecidos, como es la prohibición de establecer la nivelación de las pensiones, que tiene como finalidad preservar el principio constitucional de sostenibilidad financiera.

La sostenibilidad financiera³⁶ –que resulta del complemento de los principios de la universalidad y la solidaridad– es uno de los pilares básicos sobre el cual se debe construir todo régimen de seguridad social en pensiones, en la medida que en los últimos años se ha demostrado la necesidad que toda regulación en dicha materia pase por una evaluación técnica y objetiva de su viabilidad en el tiempo (en términos económicos)³⁷, la constitución de una base económica que permita su existencia -sin afectar al Tesoro Público-.

4. Conclusión

De lo expuesto en los puntos precedentes, podemos concluir que la reforma del régimen pensionario del personal militar y policial, recientemente aprobada mediante la Ley N° 30683 –que modificó la Segunda Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1133, a pesar de que dicha disposición fue declarada constitucional por el Tribunal Constitucional (STC Exp. 07357-2013-PA/TC)–, debió incluir de modo expreso la eliminación de la cédula viva, y no restablecerla. Así, en dicha norma se tuvo la oportunidad de regular necesariamente un sistema de reajuste (incremento) alterno, como el aplicado al régimen del Decreto Ley N° 20530, contemplando a la vez un tope máximo legal para las pensiones³⁸.

35 En el mismo sentido: Javier Neves Mujica, “La vigencia de las normas en el tiempo tras las sentencias del Tribunal Constitucional sobre seguridad social”, *Ius Et Veritas*, núm. 15 (1997), 321; Ricardo Herrera Vásquez. 2001. “Los “derechos adquiridos” en el proceso de flexibilización de la Legislación Laboral y Previsional”. *Balance de la Reforma Laboral Peruana* (Lima: SPDTSS), 108.

36 Con relación a dicho tema recomendamos revisar: Fernando García Granara. 2006. “La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones”. *Derechos Laborales, Derechos Pensionarios y Justicia Constitucional. Libro de Ponencias del II Congreso Nacional de la SPDTSS*, 855-888.

37 La pensión es un derecho fundamental, sin embargo, forma parte de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, por tanto, necesita para su materialización de los recursos dinerarios que le permitan una existencia real y perdurable.

38 Mediante el Proyecto de Ley N° 1522-2016-PE, el Ejecutivo planteó aumentar progresivamente las pensiones del personal militar y policial, el mismo que se realizaría en cuatro etapas (la primera: de octubre a diciembre de 2017, la segunda, tercera y cuarta en 2018, 2019 y 2020, respectivamente), hasta llegar a S/ 274,7 millones anuales en el 2020, beneficiando a un total de 38,439 pensionistas.

En ese sentido, atendiendo a la interrogante planteada en el título y la introducción del presente trabajo, la Ley N° 30683 resulta ser inconstitucional, por contravenir lo expresamente dispuesto por la norma constitucional en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución vigente, esto es, la proscripción de la nivelación pensionaria.

De este modo, habiendo el legislador –con la Ley N° 30683– omitido uno de los principales límites constitucionales en el ejercicio de su libertad para configurar la reforma del Régimen de Pensiones Militar y Policial, transgrede los principios sociales del derecho a la pensión, tales como son, principios de sostenibilidad financiera –al generar un costo anual y actuarial de 0,2% y de 2,5%, respectivamente, del PBI del 2017– y no nivelación (cédula viva) –al generar un costo para el Estado de S/ 1,250 millones, “que tendremos que pagar todos nosotros”, como lo enfatizó Javier Neves–.

5. Bibliografía

Abanto Revilla, César, “Caja de Pensiones Militar Policial: Prestaciones, situación actual y perspectiva futura”. *Actualidad Jurídica*, núm. 137 (2005).

Almansa Pastor, José Manuel. 1989. *Derecho de la Seguridad Social*. Madrid: Tecnos.

Aparicio Tovar, Joaquín, “La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 33, núm. 2 (2015).

García Granara, Fernando. 2006. “La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones”. *Derechos Laborales, Derechos Pensionarios y Justicia Constitucional. Libro de Ponencias del II Congreso Nacional de la SPDTSS*.

García, Fernando y Gonzales, César, “Seguridad Social, Derechos Fundamentales y Contenido esencial del derecho a la pensión. Anotaciones a la sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de junio de 2005”, *Revista Diálogo con la Jurisprudencia*, núm. 82, (2015).

Gonzales Hunt, César. 2015. “La nivelación pensionaria: beneficios de pocos, perjuicio de muchos”, en SPDTSS. *Libro homenaje a Mario Pasco Cosmópolis*. Lima: Editorial El Búho.

Grzetch Long, Antonio. 2005. *Derecho de la Seguridad Social. Parte General*. Montevideo: Fundación de cultura universitaria.

Mesa-Lago, Carmelo, “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, *Estudios e Informes N° 43 - Capítulo VI (Perú)*, CEPAL (1985).

Neves Mujica, Javier. 2017. “Inconstitucional y costosa, por Javier Neves Mujica”, *El Comercio*, 9 de mayo de 2017, acceso el 10 de junio de 2017, <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/inconstitucional-costosa-javier-neves-mujica-419197>.

Neves Mujica, Javier, “La vigencia de las normas en el tiempo tras las sentencias del Tribunal Constitucional sobre seguridad social”, *Ius Et Veritas*, núm. 15 (1997).

Potozen Braco, Boris. “El régimen previsional militar y policial”, *JUS Doctrina*, núm. 4 (2009).

Ricardo Herrera Vásquez. 2001. “Los “derechos adquiridos” en el proceso de flexibilización de la Legislación Laboral y Previsional”. *Balance de la Reforma Laboral Peruana*. Lima: SPDTSS.

Romero Montes, Francisco Javier. 1993. *La jubilación en el Perú. IPSS – AFP – D.LEY N° 20530. Servidores Privados y Público*. Lima: S.S. Graf. José Antonio.