

COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

PRE DICTAMEN 2017/2018

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen el **Proyecto ley 1806/2017- CR, “LEY DEL VETERANO DE GUERRA Y DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL”**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular por iniciativa del Congresista **Luis Alberto Yika García**, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En la xxxxxxxx Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas celebrada el xxxxxxxx 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por XXXX de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas (...).

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

El **Proyecto ley 1806/2017- CR**, ingresó a trámite documentario el 23 de agosto del 2017 y recibida la propuesta legislativa por la Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo Y Lucha Contra Las Drogas el 25 de agosto de 2017. De conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designa como única Comisión Dictaminadora

I.2 Opiniones solicitadas

- **Ministro de Defensa**

Al señor **Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa**, mediante oficio N° 049-2017-2018-CDNOIDALCD/CR, de fecha 28 de agosto del 2017, recibida el 31 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

- **Ministro del interior**

Al señor **Carlos Basombrio Iglesias, Ministro del Interior**, mediante oficio N° 050-2017-2018-CDNOIDALCD/CR, de fecha 28 de agosto del 2017, recibida el 31 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión **viable** sobre el proyecto.

- **Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE**

Al señor **Oscar Benavides Majino, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE**, mediante oficio N° 051-2017-2018-

CDNOIDALCD/CR, de fecha 28 de agosto del 2017, recibida el 28 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

- **Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR**

Al señor **Luis Alberto Valdez Farías, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR**, mediante oficio N° 052-2017-2018-CDNOIDALCD/CR, de fecha 28 de agosto del 2017, devuelta el 31 del mismo mes y año, por no recepción del oficio, y reiterado mediante correo electrónico con fecha 01 de septiembre del 2017. No se ha recibido la opinión correspondiente.

I.3 Opiniones recibidas

- **Ministro del Interior**

La Comisión recibió, el 09 de octubre del 2017, el oficio N° 1147-2017/IN/DM, remitida por el Ministro del Interior, Carlos Basombrio Iglesias, conteniendo el Oficio N° 6027-2017-SECEJE PNP/UNITRDOC-OTC, elaborado por el Jefe de la Unidad de Tramite Documentario de la Secretaria Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú, mediante la cual adjunta el Dictamen N° 3714-2017-DIRGEN-PNP-DIRASJUR-DIRAAD-DIVINTIN; de igual manera, se adjunta el Informe N° 001452-2017/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior; veamos la opinión estas dependencia del Ministerio del Interior:

- ✓ **Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Perú**

Mediante el Dictamen N° 3714-2017-DIRGEN-PNP-DIRASJUR-DIRAAD-DIVINTIN, de fecha 12 de septiembre de 2017, la Dirección de Asesoría Jurídica de, se sostiene que la propuesta **no irroga gasto alguno al erario nacional** y lo que se busca es el otorgamiento de un marco legal de reconocimiento a la acción heroica y de entrega de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en su condición de Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional, reforzando los sentimientos y acciones de gratitud que la historia y la nación le deben a quienes ofrendaron sus vidas en defensa de la patria.

- ✓ **Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior**

Mediante el Informe N° 001452-2017/IN/OGAJ, de fecha 21 de septiembre de 2017, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior, se sostiene que el proyecto no contraviene ninguna norma constitucional ni con rango de ley, asimismo, cumple con las disposiciones de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, por lo que considera que la propuesta resulta legalmente viable, y dentro del marco de los procedimientos que establecen la Constitución y las leyes.

Por lo expuesto, se emite una opinión **de viabilidad a la iniciativa legislativa**.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa del Congresista **Luis Alberto Yika García** bajo análisis propone:

- Establecer un marco legal que otorgue un reconocimiento meritorio a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional poniendo énfasis en su condición de veteranos militares y policías en situación de retiro.
- Se define como “Veterano de Guerra” el miembro de las Fuerzas Armadas y/o de la Policía Nacional en situación de retiro, que participó oficialmente en alguno de los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y que se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la Ley N° 24053, Ley N° 26511, Ley N° 28796 y Ley N° 29562. De igual modo, se entiende por “Veterano de la Pacificación Nacional” el miembro de las Fuerzas Armadas y/o de la Policía Nacional en situación de retiro, que participó oficialmente en el proceso de pacificación nacional, en la lucha contra el terrorismo y/o en la defensa de la democracia y que se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la Ley N° 29031 y sus normas reglamentarias y modificatorias.
- Se dispone que El Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en coordinación con el Ministerio del Interior, se encarga de la acreditación de los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y les otorga un reconocimiento meritorio consistente en la entrega en acto público de un diploma de honor y un carné que otorga tal condición.
- Se declara el día 26 de octubre de cada año como el Día del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional, como fecha destinada a honrar y reconocer el valor y patriotismo de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional, lucha contra el terrorismo y defensa de la democracia.
- Se encarga al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior que con motivo de la celebración del Día del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional, realicen actividades oficiales conmemorativas destinadas a honrar y reconocer el valor, entrega y patriotismo de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Así mismo se encarga al Ministerio de Defensa las acciones de coordinación con instituciones públicas y privadas y la sociedad civil, destinadas al reconocimiento de la nación a los veteranos de guerra y de la pacificación del país.
- Se contempla una serie de beneficios, entre los que destacan: a) Acceso gratuito a todos los museos, atractivos históricos y/o turísticos de propiedad del Estado

Peruano, b) Contar con un lugar reservado y preferencial en la Parada Militar en honor a las Fuerzas Armadas que se realiza cada 29 de julio en la ciudad de Lima y/o provincias, según el lugar de residencia del Veterano de Guerra, c) Contar con un lugar reservado y preferencial en las ceremonias públicas oficiales que se realicen con motivo del el aniversario del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ejército del Perú, Marina de Guerra del Perú, Fuerza Aérea del Perú y Policía Nacional del Perú, según corresponda, y d) El Ministerio de Defensa, podrá promover acciones destinadas a que las empresas privadas realicen campañas de beneficios económicos consistentes en el otorgamiento de descuentos y/o ofertas para los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional dentro del marco de las disposiciones establecidas en la presente ley. Estos beneficios son adicionales y no modifican, eliminan o restringen los beneficios y derechos que otorgan las leyes vigentes que reconocen la condición de Defensores de la Patria a los ex combatientes de los Conflictos armados con el Ecuador de los años 1941, 1978, 1981 y 1995, así como a los defensores de la democracia reconocidos mediante Ley N° 29031 y sus normas reglamentarias y modificatorias.

- Se establece que Los Gobiernos Regionales y Locales promoverán acciones destinadas a la realización de actividades oficiales que honren y reconozcan el valor, entrega y patriotismo de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en coordinación con el Poder Ejecutivo, instituciones públicas y privadas y la sociedad civil. Los Gobiernos Regionales y Locales se encuentran facultados para asignar a plazas públicas, parques, avenidas, calles, alamedas, monumento público y/o espacio público, el nombre de 'Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional', como un acto de homenaje que conmemore la entrega y patriotismo, así como el reconocimiento a los militares y policías veteranos de la nación.
- Se dispone que El Poder Ejecutivo, reglamentará la presente ley mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, en un plazo no mayor de 60 días calendario contados desde su publicación.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley 24053, Ley que denomina "Campaña Militar de 1941", a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente; y declaran el 31 de Julio día central conmemorativo
- Ley 26511, Ley que reconoce como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador
- Ley 27124, Ley que modifica la Ley 26511, que reconoce como Defensores de la Patria y otorga beneficios a miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el Conflicto con el Ecuador

- Ley 28796, Ley que reconoce la calidad de Defensores de la Patria al personal de la Fuerza Armada, Policía Nacional del Perú y personal civil que participaron en los incidentes armados fronterizos del subsector del Alto Cenepa de 1978, conflicto armado de la Cordillera del Cóndor de 1981
- Ley 29562, Ley que otorga reconocimiento al mérito a ex combatientes de los conflictos con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995
- Ley 29031, Ley que instituye los Días de los Defensores de la Democracia y crea condecoración
- Ley 29960, Ley que modifica la ley 29031, Ley que instituye el día de los defensores de la democracia y crea la condecoración correspondiente
- Ley 30461, Ley que modifica el artículo 10 de la Ley 24053, Ley que denomina “Campaña Militar de 1941”, a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-oriente; y que declara el 31 de julio día central conmemorativo
- Ley 30554, Ley que declara héroes de la democracia a los Comandos Chavín de Huántar.
- Ley N° 30655, Ley que declara Héroes de la Democracia a los miembros del Grupo Especial de Inteligencia GEIN - DIRCOTE – PNP.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1 Referencias normativas

Respecto del tema materia de la propuesta legislativa, la Comisión considera pertinente revisar las siguientes normas:

- **Constitución Política del Perú**

Esta norma que goza de la mayor jerarquía normativa en nuestro ordenamiento jurídico, contiene disposiciones genéricas que regulan el ejercicio de la función legislativa, el tipo de leyes y el presupuesto para la expedición de leyes especiales. Veamos el siguiente artículo:

“Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.”

Esta norma hace referencia a la función legislativa en estrecha relación con el principio de igualdad en el contenido de la ley, en el cual podemos observar que si bien una de las principales características de la ley es la generalidad,

nuestra Constitución permite que se puedan expedir leyes especiales por la naturaleza de las cosas.

- **Ley 29031, Ley que instituye los Días de los Defensores de la Democracia y crea condecoración**

Mediante esta norma se rinde homenaje y conmemora a los miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional que lucharon contra el terrorismo y lograron la pacificación nacional.

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

Institúyese un día del año como 'DÍA DE LOS DEFENSORES DE LA DEMOCRACIA', en homenaje a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, Comités de Autodefensa y ciudadanos que fallecieron, quedaron heridos o discapacitados en la lucha contra el terrorismo; y, a todos aquellos que en la lucha contra-subversiva prestaron eminentes servicios a la Nación.”

- **Ley 24053, Ley que denomina "Campaña Militar de 1941", a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente; y declaran el 31 de Julio día central conmemorativo**

Esta norma busca conmemorar a los excombatientes de los gloriosos hechos de Armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente, y así también establecer un día central conmemorativo.

“Artículo 1°.-

Denomínese "Campaña Militar de 1941", a los Gloriosos hechos de Armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente; y declárese el 31 de julio día Central Conmemorativo.”

Como primera conclusión, esta Comisión estima que nuestro actual marco normativo, tanto Constitucional como legal permite que se establezcan mediante leyes especiales la realización de actos y/o fechas conmemorativas destinadas a celebrar y valorar determinados hechos y el esfuerzo o sacrificio realizado por determinados grupos o personas.

En la propuesta bajo análisis, observamos que busca establecer un marco legal que otorgue un reconocimiento meritorio a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional poniendo énfasis en su condición de veteranos militares y policías en situación de retiro, lo cual guarda concordancia con nuestra Constitución y leyes promulgadas hasta la fecha.

4.2 Referentes internacionales

La Comisión considera adecuado realizar un análisis comparativo de la regulación que brindan las diversas legislaciones respecto al reconocimiento de los miembros de las

Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional poniendo énfasis en su condición de veteranos militares y policías en situación de retiro.

Colombia

En Colombia, vemos como existen diversas formas de conmemorar verbigracia a los veteranos de guerra, de la denominada “Guerra contra Corea”.

Respecto a la Guerra contra Corea, en síntesis, vio acción entre 1950 y 1953 en tierras de Corea del Sur y del Norte, fue uno de los conflictos con más participación de países extranjeros en un solo territorio y, evidentemente, fue una confrontación casi directa entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en un periodo que se caracterizó por presenciar la más grande tensión política internacional del siglo XX. Puede resultar sorprendente que para Colombia este conflicto en tierras lejanas tuviera efectos y, más aún si se habla de **soldados colombianos víctimas mortales en Corea o de veteranos que hoy cuentan su historia**. Esto por una discutida decisión que convirtió a Colombia en el único país latinoamericano que colaboró real y materialmente con la causa norteamericana, para derrotar la expansión del comunismo en Corea, un gran contingente de nacionales combatió contra norcoreanos y chinos en la península¹.

Mediante la Ley 683 de 2001 (agosto 9) se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de la Guerra de Corea y el Conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones. Es así que se estipula lo siguiente:

“Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer unos beneficios, en los términos y condiciones que más adelante se indican, a favor de los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú.

Artículo 3°. Créase un subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano de que trata esta ley, que se encuentre en estado de indigencia.

Por otro lado, vemos como en Colombia se inauguró el "Centro de Rehabilitación Integral de Amistad Corea del Sur-Colombia" para los veteranos supervivientes y sus familias. Este centro, de 12.487 metros cuadrados, cuenta con instalaciones de ejercicios de terapia física, instalaciones para la capacitación profesional, gimnasio, piscina y más de 100 camas para pacientes, entre otros. El director de la KOICA expresó su contento por poder ayudar a los veteranos y afectados por la Guerra de Corea a reincorporarse a la sociedad y añadió que desea que el centro pueda contribuir a la integración de la sociedad colombiana².

¹ MELÉNDEZ CAMARGO, J. (2015). COLOMBIA Y SU PARTICIPACIÓN EN LA GUERRA DE COREA: UNA RELEXIÓN TRAS 64 AÑOS DE INICIADO EL CONFLICTO. *Historia y memoria N° 10*, 199-239. Las negritas son nuestras y tienen la finalidad de enfatizar el tema bajo análisis

² <http://spanish.yonhapnews.co.kr/national/2016/08/30/0300000000ASP20160830002100883.HTML>

Se puede observar que no solo se han establecido fechas conmemorativas, actos celebratorios, y homenajes a favor de los veteranos de guerra en Colombia, sino también gozan de algunos beneficios como el descrito.

En Colombia, también, se han dado acciones conjuntas con empresas privadas para beneficiar a este sector, es así como una empresa de tecnología anunció que lanzó un programa de apoyo educativo para el 2014, que está dirigido a los descendientes de veteranos colombianos, de la guerra de Corea. Se señala que la idea es que estas personas puedan acceder a programas educativos en diferentes modalidades. Por eso, presentó una iniciativa diseñada para hijos y nietos de los veteranos colombianos de la Guerra de Corea, a quienes ya entregó 11 becas. En un evento realizado junto con la Asociación Colombiana de Veteranos de la Guerra de Corea (Ascove), directivos de la multinacional, aseguraron que los beneficiados podrán utilizar este apoyo económico para adelantar sus estudios de secundaria y universidad durante el próximo año³.

Estados Unidos

El 11 de noviembre es Día de los Veteranos en Estados Unidos, y con ese motivo están previstos desfiles, ceremonias y homenajes en todo el país en honor de quienes sirvieron y sirven actualmente en las fuerzas armadas de Estados Unidos.⁴

En 1938, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley que declaró el 11 de noviembre día feriado en todo el país. La ley manifestaba que ese día “será dedicado a la causa de la paz mundial.” La ley fue enmendada en 1954 cambiándole de nombre al feriado que pasaría a ser conocido como el Día de los Veteranos, para que los veteranos de todas las guerras pudieran ser honrados⁵.

Los Veteranos de las fuerzas armadas de los Estados Unidos pueden ser elegibles para una amplia gama de beneficios y servicios proporcionados por el Departamento de Asuntos de los Veteranos (VA) de los EE. UU. Algunos de estos beneficios pueden ser utilizados mientras se encuentra en servicio activo. Estos beneficios están codificados en el Título 38 del Código de los Estados Unidos.⁶

Argentina

Se da en el marco del conflicto bélico entre Argentina y el Reino Unido, entre abril y junio de 1982. En noviembre del 2000, a través de la Ley 25.370, el día 2 de abril fue declarado Día de los Veteranos y Caídos en Malvinas en homenaje a todos los combatientes caídos y los sobrevivientes de la guerra de Malvinas y sus familiares⁷.

³ <http://www.eluniversal.com.co/colombia/familiares-de-veteranos-de-la-guerra-de-corea-podran-tener-ayuda-educativa-144734>

⁴ <https://cl.usembassy.gov/es/dia-de-los-veteranos-de-guerra/>

⁵ <https://ar.usembassy.gov/es/education-culture-es/irc/feriados-celebraciones-en-estados-unidos/dia-de-los-veteranos-de-guerra/>

⁶ GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS. (2013). Beneficios Federales para Veteranos sus Dependientes y Sobrevivientes. Estados Unidos: Department of Veterans Affairs.

⁷ <http://www.mendoza.edu.ar/2-de-abril-qdia-del-veterano-y-de-los-caidos-en-la-guerra-de-malvinasq/>

La elección de esta fecha se debe a que el 2 de abril de 1982 la Argentina entró en guerra con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas. Ese día las Fuerzas Armadas Argentinas desembarcaron en las Islas con el objetivo de recuperar ese territorio, arrebatado por fuerzas británicas en el año 1833. En honor a los caídos, el 22 de noviembre de 2000 el gobierno nacional estableció esta fecha como el Día del Veterano y de los Caídos en la Guerra de Malvinas. El conflicto armado concluyó el 14 de junio de 1982 con la rendición de la Argentina y provocó la muerte de 649 soldados argentinos, 255 británicos y 3 civiles isleños. La derrota en el conflicto precipitó el fin de la Junta Militar del llamado “Proceso de Reorganización Nacional” que gobernaba el país⁸.

4.3 Relación con el Acuerdo Nacional

La Comisión ha observado que la presente iniciativa legislativa guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, en su objetivo N° 3 “Afirmación de la identidad nacional”, lo siguiente:

“Nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro.

Con este objetivo, el Estado: (a) promoverá la protección y difusión de la memoria histórica del país; (b) desarrollará acciones que promuevan la solidaridad como el fundamento de la convivencia, que afirmen las coincidencias y estimulen la tolerancia y el respeto a las diferencias, para la construcción de una auténtica unidad entre todos los peruanos; y (c) promoverá una visión de futuro ampliamente compartida, reafirmada en valores que conduzcan a la superación individual y colectiva para permitir un desarrollo nacional armónico y abierto al mundo”.

4.4 Análisis sobre el fondo de la propuesta legislativa

Contexto histórico

Respecto a la Defensa de la Soberanía Nacional:

Uno de los hitos más importante en lo que respecta a la defensa de la soberanía nacional, es la denominada “Guerra del 41”, la cual fue un conflicto armado entre Perú y Ecuador como consecuencia de su secular disputa territorial y por falta de fronteras reconocidas y aceptadas por ambos países; siendo los otros conflictos peruano-ecuatoriana los de 1858-1860, el conflicto limítrofe denominado como "Falso Paquisha" o "Paquisha" de 1981, y la Guerra del Cenepa de 1995. Esta guerra no

⁸ <http://fcvs.uader.edu.ar/2-de-abril-dia-del-veterano-y-de-los-caidos-en-la-guerra-de-malvinas/>

declarada comenzó el 5 de julio de 1941 y como consecuencia de ello el 29 de enero de 1942 se firmó el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942⁹.

Sin duda, este hecho nos demuestra el sacrificio, patriotismo y valor de nuestros miembros de las fuerzas armadas, policía nacional y de todos aquellos que directamente o indirectamente coadyuvaron al enfrentamiento en base a la defensa de nuestra soberanía.

Si bien la Campaña Militar de 1941 se dio por terminada con la firma del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, posteriormente se produjeron distintos conflictos armados en los años 1978 (Incidentes Armados Fronterizos del Subsector del Alto Cenepa), 1981 (Conflicto Armado de la Cordillera del Cóndor) y 1995 (Guerra del Cenepa), los mismos que se vieron finalmente superados con la firma de la paz definitiva a través del Acuerdo Definitivo de Paz de Brasilia del año 1998 y que a la fecha vemos se consolida a través de acuerdos y actos de integración entre ambas naciones hermanas¹⁰.

Respecto a la Lucha contra el Terrorismo y pacificación nacional:

A finales de los 80 nuestro país atravesaba tal vez una de las más grandes crisis no solo a nivel económico, sino sobre todo en el ámbito político y social, y es que el Perú, y con ello nuestra gente, sufrió día a día el pánico y terror de los llamados coches bomba, los toques de queda, derrumbes, apagones, sangre, violencia, y muerte era factor de identificación de este periodo. Es más, no tememos en afirmar que durante estos años se produjeron el mayor número en comparación con los demás conflictos internos desatados en nuestro país e incluso con las guerras o conflictos externos que hemos librado, y es que la lucha contra el terrorismo no fue fácil, fue el más grande conflicto que libramos y que gracias a la valerosa acción de determinados sectores logramos salir adelante¹¹.

El número de víctimas que dejó este enfrentamiento contra el terrorismo se estima era alrededor de 70,000 personas, y los daños materiales ocasionados a nuestro Estado superaban los 22 millones de dólares, cantidad que si ponemos en contraste igualaba el promedio de la deuda externa en el país¹².

El heroísmo y patriotismo mostrado en estos hechos es incalculable, el valor y entrega de nuestras fuerzas armadas y policiales merecen por parte del Estado no solo el reconocimiento de su sacrificio, sino, también, el otorgamiento de beneficios que mediante modificaciones institucionales, facultades y procedimientos, no impliquen mayor gasto a nuestro Estado.

⁹ https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_peruano-ecuatoriana

¹⁰ Estudio del Proyecto de Ley 1806/2017-CR

¹¹ Estudio del Proyecto de Ley 1953/2017-CR

¹² Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación

La Comisión considera que los hechos descritos justifican la adopción de diversas medidas que tengan como finalidad el reconocimiento del valor de aquellos hombres y mujeres que defendieron nuestra soberanía nacional interna y externa, y que lucharon contra el terrorismo para el logro de la pacificación nacional. Más aun, resulta oportuno el homenajear a nuestros miembros de las fuerzas armadas y policía nacional a los que la iniciativa legislativa denomina **Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional**, término que acoge la Comisión.

Beneficios de los excombatientes en la legislación actual

Mediante la Ley 24053, Ley que denomina "Campaña Militar de 1941", a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente; y declaran el 31 de Julio día central conmemorativo, se brinda una serie de beneficios al personal de las fuerzas armadas, policía nacional y todo aquel calificado como “Vencedores de la Campaña Militar de 1941”.

De igual manera, con la Ley 26511, Ley que reconoce como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador, conforme se puede apreciar de su artículo 2, se autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar al personal civil, militar y policial que haya participado como Combatiente en el conflicto con el Ecuador en la zona del Alto Cenepa de 1995 o a sus deudos, diversos beneficios.

Asimismo, la Ley 28796, Ley que reconoce la calidad de Defensores de la Patria al personal de la Fuerza Armada, Policía Nacional del Perú y personal civil que participaron en los incidentes armados fronterizos del subsector del Alto Cenepa de 1978, conflicto armado de la Cordillera del Cóndor de 1981, al igual que las normas anteriores también otorga diversos beneficios a quienes participaron en los incidentes armados fronterizos del subsector del Alto Cenepa de 1978, conflicto armado de la Cordillera del Cóndor de 1981.

Mediante la Ley 29562, Ley que otorga reconocimiento al mérito a ex combatientes de los conflictos con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995, se concede reconocimiento al mérito, conforme a su artículo 1, al personal de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad o en retiro, oficiales, personal auxiliar y tropa, licenciados y jubilados, así como al personal civil que participaron en los conflictos con el Ecuador en los años de 1978, 1981 y 1995. Lo interesante de esta norma es que entrega reconocimiento, mas no otorga ningún tipo de beneficio económico.

En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo y al proceso de pacificación nacional, observamos que se da la Ley 29031, Ley que instituye los Días de los Defensores de la Democracia y crea condecoración, la cual contempla la realización de actos conmemorativos, la conformación de un consejo de condecoración, y la obligación del ejecutivo de designar una fecha de celebración.

Finalmente, en la Ley 30554, Ley que declara Héroes de la democracia a los Comandos Chavín de Huántar, se estipula en su artículo 5 lo siguiente:

“Artículo 5. Beneficios

Autorízase al Ministerio de Defensa a suscribir convenios con instituciones educativas públicas y privadas para el acceso a becas y/o el otorgamiento de facilidades económicas que permitan continuar estudios de educación superior a los Defensores de la Democracia descritos en el artículo 2 de la presente ley, así como a sus hijos y/o cónyuge o concubina.”

Bajo todo lo expuesto, la Comisión observa que no es novedosa la implementación de beneficios para determinados sectores, más aun si lo que motiva dicha medida es reconocer el valor y patriotismo de nuestras Fuerzas Armadas, y Policía Nacional del Perú. Por el contrario, a lo largo de varios años hemos procurado reconocer, en algunos casos solo conmemorar y en otros beneficiar a quienes nos permiten en este momento gozar de un equilibrio democrático y de un país libre y soberano, es decir quienes lucharon en el exterior para la defensa de nuestra soberanía, y quienes lo hicieron en el interior en la lucha contra el terrorismo para el logro de la pacificación nacional.

Por lo tanto, la Comisión concluye que es viable y conforme a la legislación vigente, la adopción de beneficios para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional poniendo énfasis en su condición de veteranos militares y policías en situación de retiro.

Principio de igualdad y el otorgamiento de beneficios

Como anotan Walter Gutiérrez Camacho y Juan Manuel Sosa Sacio al comentar la Constitución, en lo que se refiere a la igualdad constitucional señalan:

“Tal como ya se anotó, la igualdad constitucional puede encararse desde dos perspectivas: como principio rector del ordenamiento jurídico, al que habrá que dotarlo de contenido en cada caso, siendo en este sentido una regla básica que el Estado debe garantizar y preservar; y como un derecho fundamental de la persona, es decir, exigible en forma individual, por medio del cual se confiere a todo sujeto el derecho de ser tratado con igualdad ante la ley y a no sufrir discriminación alguna¹³”.

El Tribunal Constitucional, al explicar a la igualdad como principio y como un derecho señala lo siguiente:

“(Como principio) implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológica, que por tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático”. “(como derecho) comporta el

¹³ OBRA COLECTIVA. (2005). CONSTITUCIÓN COMENTADA (Primera ed., Vol. I). Lima: Gaceta Jurídica.

reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de una persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que los demás en relación a hechos, situaciones o acontecimientos coincidentes; por ende, como tal deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias”. (STC Exp. N° 0018-2003-AI/TC)

En el ámbito internacional, goza de protección por parte de diversos instrumentos *verbigracia* la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁴, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶, entre otros.

En el ámbito nacional, podemos apreciar que el artículo 2.2., de la Constitución Política vigente, reconoce el derecho de igualdad, disponiendo que:

*“Toda persona tiene derecho:
(...)*

2. A la igualdad ante la ley. Nadie deber ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

En relación al principio de igualdad, debemos observar lo estipulado por el artículo 103 de la Constitución, el cual menciona:

“Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.”

¹⁴ Artículo 7: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

¹⁵ Artículo 26: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

¹⁶ Artículo 1: 1. “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Es así que podemos concluir que el establecimiento de beneficios, que implicaría un trato diferenciado obedece a razones objetivas, por ende no resulta lesivo al principio de igualdad.

Es importante rescatar lo señalado por la Corte Constitucional italiana, según la cual “el principio de igualdad es violado, también cuando la ley, sin un motivo razonable, haga un tratamiento diverso de ciudadanos que se encuentren en una situación igual.¹⁷”

Además, debemos destacar lo mencionado por el Tribunal Constitucional, quien señala: “debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable”. (EXP. N.º 0048-2004-PI/TC).

Consideraciones finales

La Comisión, previa evaluación y análisis, ha considerado que no solo resulta viable sino también oportuna la aprobación de la presente propuesta, toda vez que obedece al cumplimiento de dos finalidades legítimas, por un lado tiene por finalidad concreta que los veteranos de guerra y de la pacificación nacional en situación de retiro mantengan su sentido de pertenencia al instituto armado o policial en el que prestaron servicios, y por finalidad abstracta que su ejemplo de valía y patriotismo se proyecte a la población en general, y a las futuras generaciones de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Que, conforme al estudio de la legislación comparada, el presente proyecto se ha formulado considerando las experiencias en otros países, quienes han rendido homenaje a sus veteranos de guerra y a quienes participaron en la defensa de su país. De esta manera, no solo se ha dispuesto la designación de una fecha de celebración, y la realización de actos protocolares, sino también el otorgamiento de diversos beneficios sea estatales, o mediante acciones de coordinaciones, particulares o privados.

A su vez, la propuesta guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, en su objetivo N° 3 “Afirmación de la identidad nacional”, en el sentido que promueve la protección y difusión de la memoria histórica del país.

¹⁷ RODRIGUEZ-PIÑERO, M. (1979). El Principio de Igualdad y las Relaciones Laborales. *Revista de Política Social* (121), 390.

En el estudio del contexto histórico hemos podido evidenciar las acciones heroicas y de patriotismo realizadas a lo largo de las últimas décadas de nuestra historia por los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional poniendo énfasis en su condición de veteranos militares y policías en situación de retiro. Actos que merecen no solo el respeto sino también el reconocimiento debido por parte de nuestro de país.

La Comisión pudo evaluar que el otorgamiento de beneficios no resulta nuevo ni extraño para nuestra legislación, por el contrario hemos podido observar una serie de normas mediante las cuales se contemplan beneficios no solo de índole económica sino, sobre todo moral, para nuestros miembros de las fuerzas armadas y policiales que participaron en alguno de los conflictos descritos.

Que la presente propuesta no vulnera el principio de igualdad, toda vez que es permisible otorgar un trato diferenciado, más no discriminatorio, en base a razones objetivas. Además, debemos considerar que la propuesta está abocado al sector adulto mayor de nuestra población, por lo que optimizamos el cumplimiento del principio de protección especial estipulado en el artículo 4 de la Constitución.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

La Comisión, colige que la propuesta legislativa analizada no aumenta el gasto público debido a que contempla la implementación de acciones que están dentro del marco de las funciones de los Ministerios de Defensa y del Interior, consistente en la adopción de procedimientos protocolares y acciones de coordinación que coadyuvan al reconocimiento del patriotismo de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional poniendo énfasis en su condición de veteranos militares y policías en situación de retiro.

Conforme se señala en el proyecto, mediante esta norma se busca el otorgamiento de un marco legal de reconocimiento meritorio a la acción heroica y de entrega de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en su condición de Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional; reforzando de esta manera los sentimientos y acciones de gratitud que la historia y la nación le deben a quienes ofrendaron sus vidas en defensa de la patria.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN con TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 1806/2017-CR, “LEY DEL VETERANO DE GUERRA Y DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL”**

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL CON TEXTO SUSTITUTORIO

LEY DEL VETERANO DE GUERRA Y DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

- 1.1. La presente ley tiene por objeto otorgar un reconocimiento meritorio a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional poniendo énfasis en su condición de veteranos militares y policías en situación de retiro.
- 1.2. La presente ley tiene por finalidad concreta que los veteranos de guerra y de la pacificación nacional en situación de retiro mantengan su sentido de pertenencia al instituto armado o policial en el que prestaron servicios, y por finalidad abstracta que su ejemplo de valía y patriotismo se proyecte a la población en general, y a las futuras generaciones de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Artículo 2. Definición del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional

Para efectos de la presente Ley, se entiende por:

- 2.1. **Veterano de Guerra:** es el miembro de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en situación de retiro, que participó oficialmente en alguno de los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y que se encuentran comprendidos dentro de los alcances de las leyes:
 - a) Ley N° 24053, Ley que denomina "Campaña Militar de 1941", a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente, y declaran el 31 de Julio día central conmemorativo;
 - b) Ley N° 26511, Ley que reconoce como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador;

- c) Ley N° 28796, Ley que reconoce la calidad de Defensores de la Patria al personal de la Fuerza Armada, Policía Nacional del Perú y personal civil que participaron en los incidentes armados fronterizos del subsector del Alto Cenepa de 1978, conflicto armado de la Cordillera del Cóndor de 1981; y
- d) Ley N° 29562, Ley que otorga reconocimiento al mérito a ex combatientes de los conflictos con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995.

2.2. **Veterano de la Pacificación Nacional:** es el miembro de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en situación de retiro, que participó oficialmente en el proceso de pacificación nacional, en la lucha contra el terrorismo y en la defensa de la democracia y que se encuentran comprendidos dentro de los alcances de las leyes:

- a) Ley N° 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente
- b) Ley N° 30554, Ley que declara héroes de la democracia a los Comandos Chavín de Huántar.
- c) Ley N° 30655, Ley que declara Héroes de la Democracia a los miembros del Grupo Especial de Inteligencia GEIN - DIRCOTE – PNP.

Artículo 3. Acreditación y Reconocimiento de los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional

El Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en coordinación con el Ministerio del Interior, se encarga de la acreditación de los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y les otorga un reconocimiento meritorio consistente en la entrega en acto público de un diploma de honor y un carné que otorga tal condición.

Artículo 4. Día del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional

Declárese el día 26 de octubre de cada año como el Día del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional, como fecha destinada a honrar y reconocer el valor y patriotismo de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que participaron en los conflictos armados en defensa de la soberanía nacional y en el proceso de pacificación nacional, lucha contra el terrorismo y defensa de la democracia.

Artículo 5. Acciones del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior

Encárguese al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior que con motivo de la celebración del Día del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional, realicen actividades oficiales conmemorativas destinadas a honrar y reconocer el valor, entrega y patriotismo de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

El Ministerio de Defensa se encarga de las acciones de coordinación con instituciones públicas y privadas y la sociedad civil, destinadas al reconocimiento de la nación a los veteranos de guerra y de la pacificación del país.

Artículo 6. Beneficios de los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional

6.1. Los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional acreditados, conforme a lo estipulado en la presente ley, gozan de los siguientes beneficios personales:

- a) Acceso gratuito a todos los museos, atractivos históricos y/o turísticos de propiedad del Estado Peruano.
- b) Contar con un lugar reservado y preferencial en la Parada Militar en honor a las Fuerzas Armadas que se realiza cada 29 de julio en la ciudad de Lima y/o provincias, según el lugar de residencia del Veterano de Guerra.
- c) Contar con un lugar reservado y preferencial en las ceremonias públicas oficiales que se realicen con motivo del aniversario del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ejército del Perú, Marina de Guerra del Perú, Fuerza Aérea del Perú y Policía Nacional del Perú, según corresponda.

6.2. El Ministerio de Defensa, promueve acciones destinadas a que las empresas privadas realicen campañas de beneficios económicos consistentes en el otorgamiento de descuentos y ofertas para los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional dentro del marco de las disposiciones establecidas en la presente ley.

6.3 Los beneficios para los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional contemplados en la presente ley son adicionales y no modifican, eliminan o restringen los beneficios y derechos que otorgan las leyes vigentes.

Artículo 7. Acciones de promoción de los Gobiernos Regionales y Locales

7.1 Los Gobiernos Regionales y Locales promueven la realización de actividades oficiales que honren y reconozcan el valor, entrega y patriotismo de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en coordinación con el Poder Ejecutivo, instituciones públicas y privadas y la sociedad civil.

7.2 Los Gobiernos Regionales y Locales pueden asignar el nombre de “Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional” a plazas públicas, parques, avenidas, calles, alamedas, monumento público o espacio público, como un acto de homenaje que conmemore la entrega y patriotismo, así como el reconocimiento a los militares y policías veteranos de la nación.

Artículo 8. Reglamento

El Poder Ejecutivo, reglamenta la presente ley mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, en un plazo no mayor de 60 días calendario contados desde su publicación.

Dese cuenta.

Sala de sesiones.

Lima, octubre de 2017