



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

DICTAMEN DE INSISTENCIA A LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTOGRAFA DE LEY RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 894/2016-CR Y 1287/2016-CR, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO QUE PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE UN NUEVO PLAZO PARA HACER EFECTIVO EL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL MILITAR, POLICIAL Y CIVIL QUE PARTICIPO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS CON EL ECUADOR EN LOS AÑOS 1978, 1981 Y 1995”.

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

DICTAMEN 2017/2018

Señor Presidente:

Han sido remitidas para estudio y dictamen las Observaciones del Presidente de la República a la Autógrafa recaída en los proyectos de ley siguientes:

- **Proyecto de Ley 894/2016-CR**, presentado por el congresista **Edwin Alberto Donayre Gotzch**, que propone una “**Ley que amplía el plazo para el reconocimiento al personal militar, policial y civil que participó en los conflictos armados con el Ecuador de los años 1978, 1981 y 1995.**”
- **Proyecto de Ley 1287/2016-CR**, presentado por el congresista **Luis Alberto Yika García**, que propone una “**Ley que facilita el reconocimiento como defensores de la patria, al personal militar, policial y civil que participó en los conflictos con el Ecuador en los años 1978, 1981, 1995.**”

Las observaciones han sido presentadas de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

En la XXXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas celebrada XXXXX del 2018, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por XXXXX 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

• Ingresos de los Proyectos de Ley

El **Proyecto de Ley 894/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 19 de enero de 2017 y a ésta Comisión el día 24 del mismo mes y año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como **ÚNICA** comisión dictaminadora.

El **Proyecto de Ley 1287/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 19 de abril de 2017 y a ésta Comisión el día 25 del mismo mes y año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,

Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como **ÚNICA** comisión dictaminadora.

- **Concordancia con la Agenda Legislativa**

Las presentes iniciativas legislativas, también, guardan concordancia con lo establecido por la **Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones 2017-2018**, la cual establece en su Objetivo: **ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO. Acuerdo Nacional N° 25**, “Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la Democracia” lo siguiente: Tema. “**23. Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional**”.

- **Aprobación del Dictamen en la Comisión**

En la **Décimo Quinta sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, celebrada el doce de marzo del 2018, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado **UNANIMIDAD** de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: **Lourdes Alcorta Suero (FP); Richard Arce Cáceres (NP); Karina Beteta Rubín (FP); Edmundo Del Águila Herrera (AP); Marco Miyashiro Arashiro (FP); Octavio Salazar Miranda (FP); Luz Salgado Rubianes (FP); Carlos Tubino Arias Schreiber (FP); Francisco Villavicencio Cárdenas (FP); y, Javier Velásquez Quesquén (CPA).**

- **Aprobación en Sesión Plenaria del Congreso de la República en primera y segunda votación.**

En la sesión plenaria del Congreso de la República de fecha cinco de abril del 2018, expuesto y debatido el dictamen, en primera votación los resultados fueron: **93 señores congresistas a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.** En la sesión del 19 de abril de 2018, se solicitó la exoneración de segunda votación, teniendo como resultado: **79 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.**

La Autógrafa se remitió al Presidente de la República el 02 de mayo del 2018; de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, cuenta con 15 días para promulgarla u observarla¹, así el 22 de mayo del 2018, presenta la observación a la autógrafa remitida.

II. OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO

¹ Vencimiento del plazo para observar por el Poder Ejecutivo de la presente Autógrafa: el día 23 de mayo del 2018.

Con fecha 22 de mayo del 2018², se recibió en el Congreso de la República el Oficio 092-2018-PR, firmado por el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, formulando observaciones a la Autógrafa de la Ley, las cuales se detallan a continuación:

1. **“(…) Se señala que “La Ley N° 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, establece que los beneficios de la Ley N° 24053, se harán extensivos a los excombatientes del conflicto de 1933 que el Comando Conjunto acreditó como defensores calificados. Igual derecho le asiste a los excombatientes de los años 1978, 1981 y 1995, calificados como Defensores de la Patria por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, según corresponda. (…)**

(…) con ocasión de la evaluación del Análisis Costo- Beneficio del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 894/2016-CR y 1287/2017-CR (antecedentes de la Autógrafa de Ley), el Ministerio de Economía y Finanzas observó que en dicho sustentó no se mencionó el número de personal que sería calificado como Defensores de la Patria excombatientes de los conflictos armados con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995, ni el costo que demandaría la aplicación de la citada propuesta de norma. Asimismo, en dicho Dictamen no se acompañó una evaluación presupuestal que demostraría la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pudieran ser destinados a su aplicación, así como un análisis costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que mostrara el impacto que generaría su aplicación en el Presupuesto del Sector Público, conforme a lo establecido en las reglas de estabilidad presupuestal reguladas en los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

Esta primera observación presenta como sustento: que (...) en tanto en el presente año fiscal, idéntica norma ha sido aprobada y se encuentra prevista en los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, subsiste la observación antes señalada respecto a la Autógrafa de Ley bajo análisis.

2. En una segunda observación, el Poder Ejecutivo, señala **“(…) la ampliación de plazo de cinco (5) años para continuar con la evaluación, calificación, formulación de actas y expedición de resoluciones de reconocimiento a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en los conflictos armados con el Ecuador tendría incidencia presupuestaria**

² La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas recibió la autógrafa observada el día 23 de mayo del 2018.

en su aplicación, considerando que aquellos potenciales beneficiarios de la eventual ampliación de plazo, tendrían derecho a percibir la compensación económica mensual prevista en la Ley N° 30641, aplicable a los excombatientes de los años 1978, 1981 y 1995.

3. En una tercera observación, el Poder Ejecutivo plantea que **"(...) se debe considerar que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ha señalado que a través de la Autógrafa de Ley se le asignan funciones para efectos de la evaluación y calificación, siendo necesario establecer normas para el procedimiento y desarrollo del proceso de calificación y contar con la asignación económica.**

En este sentido, menciona el Poder Ejecutivo que desde un punto de vista estrictamente presupuestal, se formula la observación a la Autógrafa de Ley por cuanto no menciona el financiamiento para su implementación, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestario reconocido en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política del Perú; así como lo establecido en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

4. Asimismo, señalan (en lo que podría considerarse a decir de la Comisión como una cuarta observación) que "teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es de iniciativa congresal, cabe recordar que el artículo 79° de la Constitución Política del Perú establece que "Los representantes al Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)", por lo que la Autógrafa de Ley también vulnera dicha prohibición constitucional.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior
- Ley N° 29605, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa
- 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 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 25208, Ley que Otorga beneficios a los ex combatientes vencedores de la Campaña Militar de 1941.
- 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.
- Decreto Supremo N° 025-2004-DE-CCFFAA, Otorgan plazo al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para efectos de la calificación a que se refiere la Ley N° 26511.
- Decreto Supremo N° 023-2006-DE-CCFFAA-D1-PERS, Otorgan plazo al Comando Conjunto de las FF.AA. para la calificación como Defensores de la Patria o Combatientes a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Civiles que participaron en el conflicto del Alto Cenepa de 1995, a que se refieren las Leyes N°s. 26511 y 27124.
- Decreto Supremo N° 006-2011-DE, Otorgan plazo al Comando Conjunto de las que se refiere la Ley N° 28796.
- Decreto Supremo N° 002-2011-DE, Aprueban Reglamento de la Ley N° 29562, que otorga reconocimiento al mérito a ex combatientes de los conflictos con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995.
- Resolución Ministerial N° 333-2007-DE-CCFFAA, amplían plazo para efectos de calificación a que se refiere la Ley N° 26511.
- Resolución Ministerial N° 898-2008-DE-SG.
- Resolución Ministerial N° 1098-2010-DE-SG.
- Resolución Ministerial N° 479-2012-DE-CCFFAA.
- Resolución Ministerial N° 579-2012-DE/CCFFAA.

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY

IV.1. Posiciones que puede optar la Comisión con respecto a la observación que plantea el Presidente de la República a una Autógrafa de Ley.

La Comisión, requiere en primer lugar establecer de qué manera puede pronunciarse con respecto las observaciones que presenta el Presidente de la República a la Autógrafa de Ley. Sobre el particular señalaremos que las observaciones formuladas por el Presidente de la República se tramitan como cualquier proposición y corren con el expediente que dio origen a la ley observada³; el Reglamento del Congreso de la República no precisa la forma de pronunciarse de las comisiones con respecto a

³ Párrafo 3, artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República.

las autógrafas observadas, por esta razón el Consejo Directivo el 16 de setiembre de 2003, aprobó el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, el cual estableció las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, indicando lo siguiente:

*“ **Allanamiento:** Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.*

***Insistencia:** Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.*

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

***Nuevo proyecto:** Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.*

Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a) Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma;*
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.”*

Con lo establecido en el referido Acuerdo del Consejo Directivo, la Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: la insistencia, allanamiento o un nuevo texto.

IV.2 Análisis de las Observaciones a la Autógrafa de Ley.

La Comisión ha realizado un análisis general y la absolución de los principales puntos observados por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley y sus fundamentos, que se centran principalmente en dos grandes temas:

- La absolución de las Observaciones (1, 2 y 3) sobre el sustento presupuestal de los Proyectos de Ley; y
- La absolución de la Observación (4) referida al derecho de legislar de los Congresistas de la República respecto a la iniciativa de gasto.

Las observaciones del Poder Ejecutivo que se centran en estos dos aspectos tienen como denominador común el aspecto presupuestal.

Observaciones (1, 2 y 3) del Poder Ejecutivo referida a la falta de fundamentación del gasto presupuestal

La Comisión estima que dichas observaciones no son exactas en cuanto a su enfoque en razón que, como bien señala el Poder Ejecutivo, **se trata de un derecho** que ha sido reconocido al personal militar, policial y civil que participó en los conflictos armados con el Ecuador como Defensores de la Patria en los años 1978, 1981 y 1995, que han sido asumidos con cargo al presupuesto de los sectores Defensa e Interior desde diversas normas que se encuentran vigentes y que se encuentran presupuestadas, esto es que el Poder Ejecutivo cuenta en la actualidad con los recursos necesarios para la aplicación y financiamiento de dichos beneficios, asignando anualmente los montos en las respectivas partidas presupuestales. **Por ende, no es que se está generando un nuevo gasto**; así, el argumento que la Comisión no habría efectuado un análisis costo- beneficio, **no serían ciertas, pues en el dictamen de la autógrafa se precisa que esta norma (futura) no contempla el establecimiento de nuevos beneficios, sino que se ciñe a los beneficios y reconocimientos preestablecidos en dispositivos de rango legal con normas que se ajustan a la disponibilidad presupuestal de los Ministerios de Defensa e Interior.** (ver página 23 del dictamen).

Se señala que no se ha mencionado el número de personal que sería calificado como defensores de la patria o excombatientes de los conflictos armados con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995 ni el costo que demandaría la aplicación de la citada propuesta. En este sentido mencionan que desde un punto de vista estrictamente presupuestal, se formula la observación por cuanto no menciona el financiamiento para su implementación, la cual afecta el principio de equilibrio presupuestario reconocido en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú; así como lo establecido en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Al respecto, cabe mencionar que la Comisión ya ha sustentado en el dictamen correspondiente, que la iniciativa legislativa convertida en autógrafa y observada por el Poder Ejecutivo, tiene por finalidad la ampliación del plazo para el reconocimiento al personal militar, policial y civil que participó en los conflictos armados con el Ecuador de los años 1978, 1981 y 1995, que se aplique el **principio de igualdad y equidad**. Ergo no tener una norma que permita ejecutar las leyes vigentes resulta en

una arbitraria forma de denegar un derecho vigente y lo que es peor generar desigualdad con lo que gozan de este derecho; que por no haberse enterado a tiempo de la norma porque fundamentalmente los excluidos de derecho son los soldados de tropa, que viven en el interior del país y que no se enteraron a tiempo.

Al respecto la Comisión considera que la norma no genera un gasto por el contrario lo que busca es hacer el núcleo duro de nuestra constitucionalidad dentro del cual se encuentra el principio de igualdad ya que no se puede discriminar a nuestros soldados al haberse calificado algunos como beneficiarios de la ley y a otros no. Como hemos señalado, la igualdad se encuentra regulada en nuestra Constitución, siendo considerada como un derecho humano, constitucional y fundamental, además que goza con una doble dimensión tanto subjetiva como objetiva, es decir como derecho y como principio inspirador de nuestro ordenamiento jurídico. Resulta pertinente citar lo que 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 alguna". (OBRA COLECTIVA, 2005, p. 82)

Por su parte, nuestro 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 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 Humanos⁴, el Pacto Internacional

⁴ 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".

de Derechos Civiles y Políticos⁵, la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶, 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 debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

Este artículo constituyéndose como principio irradia sobre las demás normas legales, reglamentarias y de inferior jerarquía, por lo que su observancia resulta de obligatorio cumplimiento. Constituyéndose como derecho faculta a toda persona a no sufrir ningún tipo de acto de discriminación sea por parte de privados como del propio Estado, caso contrario puede accionar en su defensa. Ergo mal puede alegarse un tema meramente presupuestal para vulnerar el principio de igualdad.

Por lo tanto, la Comisión considera que el principio de igualdad es priorizado sobre cualquier argumentación jurídica, ya como reiteramos esté forma parte de los derechos fundamentales que conforman el núcleo duro de nuestra constitución y la labor fundamental del Congreso es emitir normas que busquen eliminar toda desigualdad, en el presente caso como hemos referido no se ajusta al principio de igualdad es que solo se beneficie a los que se acogieron a un beneficio dentro de un plazo dado por un reglamento que recorta el espíritu igualitario de una ley que no limita temporalmente el acogerse a un determinado beneficio que además requiere una evaluación previo por los ministerios competentes del Ejecutivo.

En este sentido, en referencia la observación planteada en la cual señala que no se habría acompañado una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que podrían ser destinados a la aplicación de la futura norma, así como el impacto de dicho dispositivo legal y de un análisis costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos; consideramos que esta observación también es rebatible, por cuanto en análisis efectuado por nuestra parte, se ha partido del antecedente que los Presupuestos Institucionales Anuales, pueden ser posteriormente modificados (Presupuesto Institucional Modificado); asimismo, los ministerios todos los años no cubren sus metas presupuestales, es decir que no gastan todos los recursos asignados, como a continuación se detalla:

⁵ 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.”

⁶ 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.

PRESUPUESTO MINISTERIO DEL INTERIOR PERIODO 2012-2017 (EN SOLES)

AÑO	PIM (S/)	% DEL PRESUPUESTO EJECUTADO	% DEL PRESUPUESTO SIN EJECUTAR	PRESUPUESTO REAL SIN EJECUTAR (S/)
12 ⁷	6,617,891,520.00	93.5	6.5	430,162,948.80
2013 ⁸	7,327,187,703.00	96.6	3.4	249,124,381.90
2014 ⁹	8,778,316,115.00	96.8	3.2	280,906,115.68
2015 ¹⁰	10,104,597,752.00	97.1	2.9	293,033,334.81
2016 ¹¹	10,263,123,556.00	96.2	3.8	389,998,695.13
2017 ¹²	11,100,269,245.00	96	4	444,010,769.80

FUENTE: Portal transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas

PRESUPUESTO MINISTERIO DE DEFENSA PERIODO 2012-2017 (EN SOLES)

PERIODO	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO EN SOLES (PIM)	EJECUCIÓN % DEL PIM	% NO EJECUTADO DEL PIM	PIM NO EJECUTADO (S/)
2012 ¹	6,997,330,985	96.4	3.6	251,903,915
2013 ²	8,412,353,282	95.1	4.9	412,205,311
2014 ³	8,548,973,624	97.4	2.6	222,273,314
2015 ⁴	10,766,319,838	94.5	5.5	592,147,591
2016 ⁵	9,009,435,584	91.4	8.6	774,811,460
2017 ⁶	8,682,868,889	95.3	4.7	408,094,838

FUENTE: Portal transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas

⁷ <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2012&ap=ActProy>

⁸ <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2013&ap=ActProy>

⁹ <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2014&ap=ActProy>

¹⁰ <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2015&ap=ActProy>

¹¹ <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2016&ap=ActProy>

¹² <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2017&ap=ActProy>

Por lo señalado anteriormente, y de acuerdo a la información que se indica sobre los presupuestos de los ministerios relacionados al tema materia del presente dictamen de insistencia. **Esta Comisión considera que las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo sobre estos puntos han sido absueltas respecto a los cuestionamientos de orden presupuestal tanto cuantitativo como cualitativo.**

En este contexto y orden de ideas, según el artículo 4 de la futura norma se establece precisamente que el **Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas impulsará de oficio la evaluación, calificación, formulación de actas y expedición de resoluciones de reconocimiento a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en los conflictos con el Ecuador, con lo cual es evidente que es el propio Poder Ejecutivo que asumirá la responsabilidad de ser el ente rector para elaborar el filtro de los beneficiarios de la aplicación de la ley que se ha venido ejecutando a través de otras normas complementarias y que no excederían el padrón que vienen administrando actualmente, dado las fechas de los reconocimientos de los derechos a los beneficiarios están comprendidos en períodos exactos de los enfrentamientos realizados con el Ecuador.**

Por tanto, la exigencia de establecer un mecanismo simplificado de evaluación a cargo del Comando Conjunto en mención se debe al incumplimiento de los plazos establecidos en los Reglamentos de las diversas leyes, que por el contrario se ha procedido a su ampliación, lo cual tampoco fue cumplido deviniendo en un estancamiento en el proceso de calificación y reconocimiento del personal objeto de las diferentes leyes (ver página 16 del dictamen) para el otorgamiento de los beneficios a los Defensores de la Patria con lo cual se hace evidente la vulneración del derecho fundamental de los beneficiarios (valga la redundancia) quienes a lo largo de estos años han visto que las diversas normas devienen en inaplicables.

En este sentido, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas **considera que debe insistirse en estos extremos de la fórmula legal de la autógrafa observada sobre los temas presupuestales y del plazo.**

Observación (4): Se señala que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que “Los Representantes al Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es de iniciativa congresal.

En cuanto a la observación del Poder Ejecutivo referida a la iniciativa legislativa de los parlamentarios respecto a la prohibición de presentar proyectos de ley que contengan iniciativa de gasto.

Debe precisarse que, si bien dicha norma está contemplada en la Carta Política y en el Reglamento del Congreso de la República, no ha sido incumplida por los miembros del Parlamento y menos ha sido inobservada por los miembros de la Comisión, pues

en el artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso, que es Ley de la República, referido al Procedimiento Legislativo se señala que:

“Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo- beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. (...)”

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.”

(Artículo modificado aprobado por el Pleno del Congreso de fecha 6 de marzo de 1998)

(El subrayado es nuestro)

Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

2.3. De un número mínimo de cinco (5) Congresistas, para el caso de los que incurran en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.

(...)

Por su parte el Reglamento del Congreso de la República en su artículo 77, establece textualmente el trámite parlamentario del “Envío a Comisiones” a, señalar lo siguiente:

“Envío a Comisiones y estudio

Artículo 77. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones. La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes.

De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición.

(...)”

(El subrayado es nuestro)

Esto significa que, de acuerdo a los textos subrayados, conforme al Reglamento del Congreso de la República, los proyectos de ley materia de dictamen han sido previamente declarados admisibles para su trámite parlamentario en los órganos competentes del Parlamento, dentro de su estructura organizacional, antes de ser decretados a la Comisión para su pronunciamiento (dictamen) respectivo. En consecuencia, se advierte que todas las instancias aprobaron la viabilidad y constitucionalidad de las iniciativas legislativas 894/2016-CR Y 1287/2016-CR, con lo cual es evidente que no se ha vulnerado la Constitución Política ni el Reglamento del Congreso que establece el procedimiento parlamentario que siguen las propuestas legislativas antes de convertirse en Leyes de la República.

La Comisión considera que no estamos generando un nuevo gasto reiteramos el gasto fue creado con las leyes ya vigentes lo que estamos realizando tampoco es ampliar las leyes, simplemente estamos generando la posibilidad de acogerse a los beneficios que establece la ley que se recortó por una norma de menor jerarquía como es un decreto supremo, generando una gran desigualdad, que se subsana con esta ley.

Finalmente, la Comisión considera que no son atendibles las observaciones del Poder Ejecutivo, por lo que en razón a lo expuesto propone la insistencia de la Autógrafa en sus mismos términos.

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 artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República y lo establecido en la segunda alternativa del Acuerdo de Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, se recomienda **INSISTIR en la autógrafa** recaído en los Proyectos de Ley **894/2016-CR y 1287/2016-CR**, “**LEY QUE ESTABLECE UN NUEVO PLAZO PARA HACER EFECTIVO EL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL MILITAR, POLICIAL Y CIVIL QUE PARTICIPO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS CON EL ECUADOR EN LOS AÑOS 1978, 1981 Y 1995**”.

El Congreso de la República.
Ha dado la Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL CON TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE ESTABLECE UN NUEVO PLAZO PARA HACER EFECTIVO EL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL MILITAR, POLICIAL Y CIVIL QUE PARTICIPO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS CON EL ECUADOR EN LOS AÑOS 1978, 1981 Y 1995

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un nuevo plazo para la evaluación, calificación, formulación de actas y expedición de resoluciones de reconocimiento al personal de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y personal civil que participaron en los conflictos armados con el Ecuador de los años 1978, 1981 y 1995 reconocidos en las leyes pertinentes.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica para los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en los conflictos con el Ecuador y que se encuentran amparados en las siguientes leyes:

- a) 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.
- b) 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.
- c) Ley 29562, Ley que otorga reconocimiento al mérito a ex combatientes de los conflictos con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995.



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

DICTAMEN DE INSISTENCIA A LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTOGRAFA DE LEY RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 894/2016-CR Y 1287/2016-CR, CON UN TEXTO SUSTITUTORIO QUE PROPONE LA "LEY QUE ESTABLECE UN NUEVO PLAZO PARA HACER EFECTIVO EL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL MILITAR, POLICIAL Y CIVIL QUE PARTICIPO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS CON EL ECUADOR EN LOS AÑOS 1978, 1981 Y 1995".

Artículo 3. Plazo para las actividades de otorgamiento de beneficios y reconocimientos

Otórguese al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha de publicación de la presente norma, para continuar con la evaluación, calificación, formulación de actas y expedición de resoluciones de reconocimiento a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en los conflictos con el Ecuador y que se encuentran amparados en las leyes reguladas en el artículo 2 de la presente ley.

Artículo 4. Impulso de oficio

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas impulsa de oficio la evaluación, calificación, formulación de actas y expedición de resoluciones de reconocimiento a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador, a los que se refiere la presente Ley.

Dese cuenta

Sala de sesiones.

Lima, junio de 2018