

**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 1604/2016-CR**, presentado por el Congresista de la República **Joaquín Dipas Huamán**, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú que **DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL DESARROLLO Y PACIFICACIÓN DEL VALLE DE LOS RÍOS APURIMAC, ENE Y MANTARO - VRAEM**.

En la XXXXX Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, celebrada XXXX del 2017, 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**

El **Proyecto de Ley 1604/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 28 de junio de 2017, ingresando el 15 de agosto del mismo año a la **Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra Las Drogas**, el Decreto de Oficialía Mayor, nos designó como única Comisión Dictaminadora.

**I.2 Opiniones solicitadas**

- **Presidencia del Consejo de Ministros**  
Mediante oficio N° 011-2017-2018-CDNOIDALCD/CR, de fecha 17 de agosto de 2017 se solicita opinión al **Presidente del Consejo de Ministros** señor Fernando Zavala Lombardi, no habiéndose recibido opinión al respecto hasta la fecha.
- **Ministerio de Defensa**  
Mediante oficio N° 010/2017-2017-2018-CDNOIDACD/CR, de fecha 17 de agosto de 2017 se solicita opinión al Sr. Jorge Nieto Montesinos, en su condición de Ministro de Defensa, no habiéndose recibido opinión al respecto hasta la fecha.
- **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 009-2017–2018-CDNOIDACD/CR, de fecha 17 de agosto de 2017 se solicita opinión al Sr. Carlos Basombrío Iglesias, en su condición de Ministro del Interior, no habiéndose recibido opinión al respecto hasta la fecha.

### **I.3 Opiniones recibidas**

Conforme a lo indicado, no se ha recibido opinión técnica ni legal respecto a las solicitudes remitidas.

## **II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

La iniciativa del Congresista Joaquín Dipas Huamán bajo análisis propone:

- Declarar de interés nacional y necesidad pública el desarrollo y pacificación del VRAEM.
- Declárese de interés nacional y necesidad pública la asignación de recursos públicos para los gobiernos regionales, provinciales y distritales u otras instituciones públicas que se encuentran en el ámbito de intervención directa e influencia del Valle de los Ríos Apurímac, ene y Mantaro – VRAEM.
- Programar en los respectivos presupuestos institucionales los recursos necesarios para la ejecución de las acciones, programas y proyectos que les compete en el marco de los compromisos asumidos en la estrategia de intervención en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM.

## **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- D.S. N° 074-2012-PCM, que crea la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – CODEVRAEM.
- D.S. N° 077-2013-PCM que aprueba el "Programa de Intervención multisectorial del Gobierno Central en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2013 - 2016.
- D.S. N° 040-2016-PCM se ha reordenado de los ámbitos de intervención directa y de influencia del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM los ámbitos de intervención directa y de influencia del VRAEM

## **IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

### **4.1 Antecedentes normativas**

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

- **Constitución Política del Perú.**

El artículo 137 de la Constitución Política del Perú establece, entre otros aspectos, que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede declarar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente los estados de excepción que en este artículo se contemplan, de lo que se destaca especialmente el Estado de Emergencia en cuyo caso las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

De igual forma, el artículo 165 refiere que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la constitución, a lo que se suma que el artículo 171 precisa que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú participan en el desarrollo económico y social del país, y en la Defensa Civil de acuerdo a Ley.

- **Decreto Supremo N° 077-2013-PCM**

**El referido Decreto Supremo aprobó el "Programa de Intervención multisectorial del Gobierno Central en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2013 - 2016"**, a través del cual se señaló en el artículo segundo la "Priorización en la Ejecución Presupuestal" las entidades públicas comprendidas en el **Programa de Intervención Multisectorial**, continuarán ejecutando sus presupuestos institucionales priorizando las acciones que permitan el cumplimiento de los objetivos del referido Programa, bajo responsabilidad de los Titulares de las citadas entidades; que los Titulares de las entidades públicas comprendidas en el Programa de Intervención Multisectorial, dispondrán las acciones internas que permitan dotar de una mayor eficiencia operacional a las acciones, programas y proyectos previstos, para lo cual deberá designar a los responsables de la ejecución, supervisión y monitoreo de las mismas; y que cada entidad pública, de acuerdo con su presupuesto, ejecutará en forma progresiva y seleccionada los recursos financieros necesarios, orientados al cumplimiento de las acciones, programas y proyectos que les compete, conforme a los compromisos institucionales relacionados con la estrategia de intervención en el VRAEM, aclarándose que las referidas acciones, programas y proyectos deberán estar considerados en el presupuesto institucional de cada Sector y en el Plan Operativo Institucional, debiéndose disponer las acciones necesarias que permitan su adecuación, actualización y modificación respectiva.

En éste contexto, en dicha norma se hizo referencia al financiamiento, e indicadores de resultados y priorización.

- **Decreto Supremo N° 074-2012-PCM.**<sup>1</sup>

En cuyo artículo 2 se **crea la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - CODEVRAEM**, de naturaleza permanente, con el objeto de proponer políticas, planes y estrategias de intervención integrales en el VRAEM, así como coordinar, articular, efectuar el seguimiento y monitoreo de la participación y actividades de los diversos actores involucrados a este proceso con la finalidad de lograr el desarrollo y la paz social en el VRAEM; de igual forma, que el literal b) del artículo 4 del Decreto Supremo N° 074-2012-PCM, establece como función de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - CODEVRAEM, el proponer la creación y los mecanismos de implementación, ejecución y monitoreo de programas sectoriales y multisectoriales en el VRAEM.

#### 4.2 Análisis del fondo de la propuesta

La propuesta legislativa en análisis busca que el Poder Ejecutivo y el país en general retome las políticas de desarrollo del VRAEM, teniendo en cuenta que la zona no alcanzado un desarrollo económico y productivo que permita integrar a la poblaciones de las zonas a la economía formal del país; por el contrario sea generado una alianza perversa en la zona entre el narcotráfico y el terrorismo que hace más difícil la labor de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Así queda demostrado en la exposición de motivos del proyecto de ley que recoge un extracto de la estructura productiva, empleo, pobreza, transporte, energía, agua y saneamiento, acceso y nivel educativo del estudio de Waldo Mendoza y Janneth Leyva “La Economía del VRAEM, Diagnóstico y Opciones Políticas”<sup>2</sup>

Realizado este análisis la propuesta tiene como objetivo el desarrollo en la zona y elevar la situación socioeconómica de los pobladores del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, ya se ha tomado debida cuenta que resulta de capital importancia orientar e impulsar la intervención de las entidades del gobierno nacional garantizado la presencia del Estado, partiéndose del hecho de que las condiciones en las que debe implementarse la intervención del Estado son complejas por razones de operatividad y funcionalidad de la entidad pública, así como por la extensión geográfica del VRAEM, amén de que efectivamente dichas normas obedecen a que es necesario tener en cuenta que la población que ocupa la zona corresponde a población mayoritariamente adolescente y joven, y a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, con niveles educativos y acceso a servicios de salud bajos, y con limitada disponibilidad de servicios básicos en las viviendas.

<sup>1</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de julio del 2012.

<sup>2</sup> Proyecto de Ley 1604/2016-CR, Exposición de Motivos, páginas 4 al 8.

En este contexto la iniciativa legislativa consciente que la diagramación de las políticas públicas así como establecer las prioridades de intervención de acciones en determinadas zonas del país es de competencia de exclusiva del Poder Ejecutivo; propone una iniciativa declarativa que busca poner los ojos sobre la política de pacificación del VRAEM; teniendo en cuenta que el parlamentario proponente ejerciendo su rol de control y de representación ha realizado supervisión de los planes formulados para el desarrollo del VRAEM, encontrando que a la fecha no se ha logrado mejorar la situación socio económica como se ha demostrado incluso con la mencionada bibliografía especializada señalada en el proyecto de ley.

Ahora bien, en éste contexto, la Comisión considera que es pertinente declarar de interés nacional y necesidad pública el tratamiento prioritario y especial para el desarrollo económico, social y político y pacificación del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro –VRAEM, máxime como sabemos de los diversos informes que recibe esta comisión, el narcotráfico en estas zonas se aliado al terrorismo del Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (PPC – SL).

Por consiguiente la Comisión considera que el Poder Ejecutivo debe de reorientar sus políticas públicas con respecto al VRAEM, para lograr este fin una norma declarativa como la propuesta consideramos es la pertinente, la misma que planteamos sea reestructurada para evitar caer en el impedimento legal que nos establece el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.<sup>3</sup>

#### 4.3 Propuesta de Texto Sustitutorio

La Comisión considera que la propuesta es viable, pero se requiere que sea adecuada a las normas de técnica legislativa y sobre todo que no incurra en la prohibición de generación de gasto; ergo la fórmula legal se resumirá a un solo artículo esencialmente declarativo y tiene el propósito principal el declarar de interés nacional y necesidad pública el desarrollo y pacificación del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM, redactado de la siguiente manera:

*“Declárese de interés nacional y necesidad pública el tratamiento prioritario y especial de la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo económico, social y político y pacificación del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro –VRAEM; para el cual las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno deberán desplegar sus esfuerzos encaminados a este propósito”.*

---

<sup>3</sup> Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

La fórmula legal propuesta propone que la declaratoria de interés nacional y necesidad pública busque fundamentalmente que el Poder Ejecutivo formule y ejecute una política pública integral que comprometa a los tres niveles de gobierno con la finalidad de lograr el desarrollo económico, social y político y pacificación del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro –VRAEM.

Descartamos lo fórmula propuesta: *“así como de la asignación de recursos públicos para los gobiernos regionales, provinciales y distritales u otras instituciones públicas que se encuentren dentro del ámbito del VRAEM; de igual forma, se propone la programación de recursos necesarios para la ejecución de las acciones, programas y proyectos que les compete en el marco de los compromisos asumidos en la estrategia de intervención en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM”* toda vez que incurriría en gasto público; igualmente rechazamos el artículo segundo por el mismo argumento de que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

## V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene la 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 con texto sustitutorio de un solo artículo no genera gasto al Estado, ya que es una norma declarativa que lo que busca es que el Estado realice las acciones necesarias en el diseño y ejecución de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del VRAEM, estos serían los beneficiados directos de esta ley; además la norma busca que esta aérea geográfica sea incorporada a la actividad económica formal del país, logrando por ende derrotar a los enemigos de nuestra patria como son los narcotraficantes y terroristas que serían los que pierden con esta norma.

## 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 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN CON TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1604/2016-PE, “**Ley que propone declarar de interés nacional y necesidad pública el desarrollo y pacificación del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM**”



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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
1604/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE  
DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD  
PÚBLICA EL DESARROLLO Y PACIFICACIÓN  
DEL VALLE DE LOS RÍOS APURIMAC, ENE Y  
MANTARO - VRAEM

**TEXTO SUSTITUTORIO FORMULA LEGAL**  
**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL**  
**DESARROLLO Y PACIFICACIÓN DEL VALLE DE LOS RÍOS APURIMAC, ENE Y**  
**MANTARO – VRAEM**

**Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública el desarrollo y pacificación del VRAEM.**

Declárese de interés nacional y necesidad pública el tratamiento prioritario y especial de la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo económico, social y político y pacificación del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro –VRAEM; para el cual las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno deberán desplegar sus esfuerzos encaminados a este propósito.

**Dese cuenta.**  
**Sala de sesiones.**

**Lima, noviembre de 2017.**