Proyecto de Ley N° 5192/2022-CR

PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO
REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:18 pm

**SUMILLA: LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY31177, LEY QUE OTORGA BENEFICIOS A LOS EXCOMBATIENTES DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA LUCHA CONTRATERRORISTA, MODIFICANDO 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; Y LA LEY 29248, LEY DEL SERVICIO MILITAR.**

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

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY31177, LEY QUE OTORGA BENEFICIOS A LOS EXCOMBATIENTES DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA LUCHA CONTRATERRORISTA, MODIFICANDO 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; Y LA LEY 29248, LEY DEL SERVICIO MILITAR**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**
La presente ley tiene por objeto reconocer el alto espíritu de servicio a la patria por los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio en la lucha contra el terrorismo a fin de lograr la pacificación nacional y fortalecer la democracia en nuestro país.

**Artículo 2.- Modificación al Artículo 2, de la Ley 31177, Ley que otorga beneficios a los excombatientes de las Fuerzas Armadas de la lucha contraterrorista, modificando 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; y la Ley 29248, Ley del Servicio Militar.**

Se modifica el Artículo 2 de la Ley 31177, Ley que otorga beneficios a los excombatientes de las Fuerzas Armadas de la lucha contraterrorista, modificando 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; y la Ley 29248, Ley del Servicio Militar; los mismos que quedaran redactados de la siguiente manera:

*"**Artículo 10.** Los beneficios de la presente ley, se harán extensivos a los excombatientes del conflicto de 1933 que el Comando Conjunto acredite como defensores calificados. Igual derecho les 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 y a los excombatientes de la lucha contra el terrorismo, que cuenten con parte de guerra formulado en su oportunidad* ***o haber prestado servicio militar obligatorio en zona de emergencia decretado por el estado*** *y hayan calificado como Defensores de la Democracia mediante la Ley 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente* ***o sus modificatorias****; con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, según corresponda".*

**Artículo 3.- Modificación de la primera disposición complementaria y final de la Ley 31177, Ley que otorga beneficios a los excombatientes de las Fuerzas Armadas de la lucha contraterrorista, modificando 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; y la Ley 29248, Ley del Servicio Militar.**

Se modifica la primera disposición complementaria y final de la Ley 31177, Ley que otorga beneficios a los excombatientes de las Fuerzas Armadas de la lucha contraterrorista, modificando 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; y la Ley 29248, Ley del Servicio Militar; los mismos que quedaran redactados de la siguiente manera:

***"PRIMERA. Calificación de los beneficiarios de la presente ley***
*Encárgase al Consejo de la Condecoración, creado por el artículo 3 de la Ley 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente; la calificación* ***para el reconocimiento como Defensores de la Democracia a los excombatientes de la lucha contraterrorista, para ser beneficiarios de la presente ley, se acredita con la sola presentación de la libreta militar o la constancia expedida válidamente por la Oficina de Inscripción del Registro Militar de la jurisdicción que prestó el servicio militar o la que haga sus veces. Y serán tramitadas por intermedio de estas oficinas a nivel nacional".***
***Los plazos para su calificación de las solicitudes para el reconocimiento como Defensores de la Democracia a los excombatientes de la lucha contraterrorista se rigen estrictamente en los alcances de Ley 27444, su omisión o inercia acarrea responsabilidad administrativa de los funcionarios y servidores públicos a cargo, indistintamente de su régimen laboral.***

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA. - Reglamentación**
El Ministerio de Defensa bajo responsabilidad funcional reglamenta la presente ley en el término de sesenta (60) días contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.

**SEGUNDA. -Vigencia**

La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 25 de Mayo de 2023.

Paul Gutierrez

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República
Vocera del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial de Concertación Nacional

Germán Tacuri

Pasión Dávila A

Alex A. Paredes Gonzales

Francis J. Paredes Castro

Segundo Quiroz B.

NIVARDO EDGAR TELLO MONTES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO

En esta propuesta legislativa, se pretende honrar el valioso compromiso de servicio a la patria por los soldados de nuestra nación. Para lograrlo, es fundamental explorar la secuencia histórica de los enfrentamientos bélicos que han tenido lugar en nuestra frontera norte con Ecuador, reconociendo su importancia hasta la actualidad en el fortalecimiento de la democracia con la lucha contra el terrorismo en momentos de estado de emergencia.

- Campaña Militar de 1941, hechos de armas en Zarumilla y en la frontera Nor Oriental.
- Incidentes fronterizos en el Sub Sector del Alto Cenepa, en el año 1978.
- Conflicto Armado de la Cordillera del Cóndor, en la Frontera Nor Oriental en 1981.
- Conflicto Armado en la Zona del Alto Cenepa, en el año 1995.

Al realizar un resumen conciso de los enfrentamientos armados en la región fronteriza del Sub Sector del Alto Cenepa en 1978 y el Conflicto Armado de la Cordillera del Cóndor en 1981, se evidencia que estos incidentes están vinculados tanto en la secuencia de los eventos militares como en la participación de ex combatientes licenciados. En su mayoría, aquellos que participaron en los combates de 1978 también estuvieron involucrados en los acontecimientos de 1981.

**1.- Incidentes Armados Fronterizos de 1978.-**
Los conflictos armados en la frontera del sub-sector del Alto Cenepa en 1978 tuvieron lugar del 17 al 20 de enero de ese año.

A principios de ese mes, la patrulla del Batallón de Infantería de Selva 25 descubrió un campamento y un helipuerto construidos en territorio peruano, aproximadamente a 5 kilómetros al noroeste de la Guarnición Jiménez Banda, en las laderas orientales de la Cordillera del Cóndor. En respuesta a este descubrimiento, el Comando de la Quinta Región Militar ordenó la ocupación de estas instalaciones el 12 de enero de 1978. Durante esta ocupación, se produjeron enfrentamientos armados cuando las tropas ecuatorianas atacaron con el apoyo de un helicóptero, y las tropas peruanas resistieron y repelieron el ataque. Dada la gravedad del incidente, los gobiernos de Perú y Ecuador acordaron buscar una solución. El 20 de enero de 1978, los líderes de ambos ejércitos se reunieron, poniendo fin al incidente.

**2.- Conflicto Armado de 1981.-**
Desde el 22 de enero hasta el 20 de febrero de 1981, tuvo lugar el conflicto armado en la Cordillera del Cóndor.

Ecuador, persistente en su negativa de reconocer una frontera de 78 kilómetros sin demarcar en la Cordillera, elaboró un plan para infiltrarse en territorio peruano a través de las pendientes. Con este propósito, de manera encubierta, sus tropas comenzaron a abrir senderos y transportar equipos y armamento.

Ecuador estableció tres puestos militares en tres quebradas peruanas, conocidos como Machinaza, Paquisha y Mayaico. Estos puestos militares "ecuatorianos" compartían los nombres de otros tres puestos militares ubicados en su propio territorio. Con este engaño de topónimos duplicados, Ecuador esperaba que fuera fácil acusar a Perú de una agresión en su supuesto "territorio". Las operaciones militares se desarrollaron desde el 22 de enero hasta el 20 de febrero de 1981, y abarcaron tanto amenazas como agresiones ecuatorianas a plena vista, atravesando las siguientes etapas:

**Etapa del 22 de enero al 1 de febrero:**
a) La conquista del PV-22 o Falsa Paquisha
b) La recuperación del PV-3
c) La recuperación del PV-4 Nuevo

**Etapa del 2 al 18 de febrero:**
a) Batalla diplomática entre los gobiernos peruano y ecuatoriano
b) Actividades de las fuerzas peruanas
c) Actividades de las fuerzas ecuatorianas

**Etapa del 19 al 20 de febrero:**
d) Conquista del JB2
e) La captura del PV-4 A
f) Recuperación del PV-4 Antiguo

**3.- Conflicto del Alto Cenepa de 1995.**
El conflicto armado tuvo lugar desde el 26 de enero hasta el 17 de febrero de 1995, cuando hubo una infiltración ecuatoriana en nuestro territorio a través de la zona nororiental del país. La primera ofensiva en esta guerra se llevó a cabo mediante la infiltración en puntos estratégicos, como la Falsa Cueva de los Tayos, la falsa Base Sur y la falsa Tiwinza. Sin embargo, las Fuerzas Armadas peruanas lograron recuperar el territorio nacional después de una situación que lo permitió. Posteriormente, se declaró un alto al fuego bilateral, que fue violado por Ecuador el 14 de febrero, pero rápidamente se volvió a la situación anterior.

Una vez que se recuperaron las bases, se firmó la Declaración de Paz de Itamaraty el 17 de febrero, en la cual se obligó a las fuerzas ecuatorianas a retirarse de nuestro territorio. En este conflicto, se lograron los objetivos establecidos, ya que se cumplió con éxito la misión de expulsar al enemigo invasor, reafirmando así nuestra soberanía e integridad territorial. Se llevaron a cabo operaciones rápidas y contundentes, destacando el hecho de que se realizó la primera operación helitransportada en la historia de América Latina. Esto puso de manifiesto la calidad y el valor de nuestros soldados de la selva, demostrando una vez más su determinación y fortaleza. Se reconoce el sacrificio y heroísmo de los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y personal civil que participaron en la Batalla de Zarumilla de 1941 y en el Conflicto Armado del Alto Cenepa de 1995. Para ello, se promulgaron diversas leyes y decretos, como las Leyes 2324, 23495, 24053, 24373, 24916, 25413, 25511 y 27124, que otorgan diferentes beneficios a los excombatientes calificados que estuvieron involucrados en dichos eventos bélicos. Lamentablemente, los incidentes armados fronterizos en el Sub Sector del Alto Cenepa de 1978 y el Conflicto Armado de la Cordillera del Cóndor

de 1981 no han recibido un tratamiento similar. En efecto, las leyes y decretos supremos promulgados en beneficio de los vencedores de la Campaña militar de 1941 ofrecen beneficios a aquellos que sufrieron invalidez temporal o permanente, así como a los familiares de los fallecidos. Además, se otorgan beneficios a todos los excombatientes que participaron en dichos eventos y resultaron ilesos, sin excepción.

Por su parte, las disposiciones establecidas en favor de los excombatientes del Conflicto Armado del Alto Cenepa de 1995 únicamente contemplan beneficios para aquellos que han sufrido invalidez temporal o permanente, así como para los familiares de los fallecidos en combate. Al analizar las normativas emitidas en orden cronológico, se observa que los beneficios y privilegios otorgados merecidamente a los excombatientes de la Batalla de Zarumilla de 1941 y del Conflicto del Alto Cenepa de 1995 no se extienden a los excombatientes de los Incidentes Armados Fronterizos de 1978 y del Conflicto Armado de la Cordillera del Cóndor de 1981. Esta situación constituye una injusticia que debe ser corregida, en consonancia con el principio de igualdad consagrado constitucionalmente. Los hombres y mujeres que lucharon exitosamente en defensa de la soberanía y la integridad territorial durante los incidentes armados de 1978 y 1981 merecen recibir el mismo trato y honores, así como los mismos beneficios que los demás combatientes de 1941 y 1995. Es una cuestión de equidad y justicia, donde a igual motivo debe corresponder igual derecho.

- **ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO**
  - Ley 24053 - Ley que denomina "Campana Militar de 1941", a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente; y declaran el 31 de Julio de 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.

- **FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.**
  - El inciso 2 del artículo 2° de la Constitución Política, señala que el desarrollo de las políticas, estrategias y acciones del Estado, que orientan la conducta de las personas y garantizan la prestación de servicios públicos, deben hacerse efectivos salvaguardando el derecho de toda persona "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".
  - La Ley 24053, promulgada el 21 de diciembre de 1984, que denomina "Campana Militar

de 1941", a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente, asimismo, declara el 31 de julio como día central conmemorativo, establece una serie de beneficios económicos y de acceso a servicios públicos básicos en favor de los excombatientes y genera el reconocimiento del Estado para todos aquellos que entregaron su vida o pusieron en riesgo su integridad personal en defensa de la patria, en el conflicto bélico con la Republica del Ecuador en el año 1941. También se genera derechos y expectativas, para los combatientes de los conflictos bélicos siguientes, en los años 1981 y 1995.

- De manera complementaria, leyes como la Ley 26511, Ley 27124 y Ley 28796, entre otras normas, ampliaron el reconocimiento como Defensores de la Patria, además de los combatientes, al Personal de la Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles, asi como a aquellos que hayan fallecido o se encuentren con invalidez temporal o permanente, siempre que guarden relación de causalidad con dicho conflicto, posteriormente se amplió incluso a aquellas personas que sean calificados como tales por el Ministerio de Defensa.
- Del mismo modo, en aplicación del principio constitucional de igualdad ante la ley, mediante las leyes 29562 y 30461, se estandarizaron y consolidaron, los reconocimientos, beneficios y derechos para los Defensores de la Patria en los conflictos armados con Ecuador en los años 1941, 1978, 1933, 1981 y 1995, con lo cual el Estado da una misma respuesta normativa a todos los casos iguales, semejantes o análogos.
- Si bien la finalidad primordial de estos antecedentes normativos es garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Perú en acciones de armas en el conflicto armado contra el Ecuador, nuestro país, durante las décadas de los 80' y 90', ha librado un conflicto armado contra la violencia terrorista, con miles de peruanos muertos y las mismas consecuencias nefastas similares a una guerra externa.
- Por estas razones, y aquellas que se desarrollaran en los puntos siguientes de la presente Exposición de Motivos, se promulgo las Ley 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente, con la finalidad de reconocer al personal de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, y ciudadanos que participaron en la lucha contra el terrorismo, en el proceso de pacificación y defensa de nuestra democracia, denominándose en adelante como, Defensores de la Democracia.
- Este reconocimiento por parte del Estado, dado el peligro latente, ha sido ratificado y ampliado para el personal de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, y ciudadanos, que participaron en otros sucesos vinculados a la lucha contra el terrorismo, mas allá de los sucesos acontecidos en las décadas de los 80' y 90'. Entre las leyes especiales de reconocimiento excepcional como Defensores de la Democracia, tenemos:
  - ✓ La Ley 30554, Ley que declara Héroes de la Democracia a los Comandos Chavín de Huantar, conformado por los miembros del Ejército y la Marina de Guerra del Perú, encargados del exitoso rescate a 72 rehenes capturados por fuerzas insurgentes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en la embajada de Japón, el 22 de abril de 1997. Hecho considerado como una de las más exitosas operaciones militares de rescate a nivel mundial.
  - ✓ La Ley 30655, Ley que declara Héroes de la Democracia a los miembros del Grupo Especial de Inteligencia GEIN - DIRCOTE - PNP, a los miembros de la Policía Nacional

y personal que participo en la captura del delincuente terrorista Abimael Guzmán Reynoso, el 12 de setiembre de 1992, en el proceso de pacificación y defensa de nuestra democracia.

- ✓ La Ley 30758, Ley que declara Defensores calificados de la Democracia a los mineros que participaron en el operativo militar Chavín de Huantar, por su servicio a la Nación y valeroso accionar en el exitoso rescate a 72 rehenes capturados por fuerzas insurgentes del MRTA en la embajada de Japón, el 22 de abril de 1997, siendo considerado como una acción de lucha en beneficio de la pacificación y defensa de nuestra democracia.

- Sin embargo, respecto al reconocimiento de los Defensores de la Democracia, con mucho esfuerzo, solo han tenido acceso a la "Medalla al Defensor de la Democracia", como un homenaje moral y simbólico que es necesario complementar con beneficios efectivos, que garanticen una reparación cierta de parte del Estado, a las personas que pusieron en riesgo su vida e integridad física en la lucha contra el terrorismo, en zonas declaradas en emergencia.
- En consecuencia, el presente proyecto de ley fortalece la Ley 29031, mediante la modificación del artículo 6 e incorporación de los artículos 7, 8 y 9, a fin de establecer beneficios y derechos para los Defensores de la Democracia, estandarizando, además, aquellos beneficios previstos en las otras leyes especiales de reconocimiento

## II. FUNDAMENTACIÓN

El presente proyecto de ley que se presenta, tiene como objetivo **reconocer el alto espíritu de servicio a la patria por los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio en la lucha contra el terrorismo a fin de lograr la pacificación nacional y fortalecer la democracia en nuestro país.**

La historia nos señala las guerras que ha vivido nuestro país ([1])Los soldados peruanos han demostrado estar a la altura de las circunstancias, ya sea a través de su valiente rechazo al enemigo, sus victorias en el campo de batalla o su heroísmo incluso en la derrota. Durante la Guerra del Pacífico, nuestros soldados enfrentaron condiciones adversas y muchas veces tuvieron que lidiar con la falta de equipamiento adecuado. A pesar de estas dificultades, dieron lo mejor de sí mismos, superando límites insospechados. En numerosas ocasiones lograron revertir el curso de las batallas, a pesar de la escasez de recursos militares, que fue agravada por gobernantes corruptos que desviaron los fondos destinados a la adquisición de armamento o que adquirieron de manera fraudulenta armas y municiones defectuosas ([2]).

### ➢ LOS DEFENSORES DE LA PATRIA

En reconocimiento a su patriotismo y defensa del territorio nacional, el Estado peruano decidió oficialmente designar a los excombatientes del conflicto del año 1995 como "Defensores de la Patria". Esta designación se realizó después de una evaluación por parte del Comando Conjunto

[1] *Cfr.* JORGE BASADRE. *La promesa de la vida peruana y otros ensayos*. Editorial Juan Mejía Baca. Lima, 1958. Pag. 135.

[2] Nos referimos al presidente general Mariano Ignacio Prado que decidió abandonar el país con el pretexto de comprar, en el extranjero, material de guerra y a su sucesor Nicolas de Pierola, el cual segun historiadores compraba armas y municiones a la empresa Grace Brother & Co., que eran muy costosas y en ocasiones defectuosas. *Cfr.* Alfonso W. Quiroz. - *Historia de la Corrupción en el Perú*. Traducción del Ingles por Javier Flores Espinoza. Institute de Estudios Peruanos e Institute de Defensa Legal. 2da ed. Lima 2013, p. 175.

de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con las leyes establecidas para tal fin. En el artículo primero de la Ley 26511, promulgada el 20 de julio de 1995, se estableció que los beneficios estarían restringidos exclusivamente a los combatientes que participaron en la zona del Alto Cenepa durante el último conflicto con Ecuador en 1995. Después, mediante la promulgación de la Ley 28796 el 21 de julio de 2006, se otorgó también el reconocimiento de "Defensores de la Patria" a los excombatientes que estuvieron involucrados en los Incidentes Armados Fronterizos del Subsector del Alto Cenepa de 1978 y en el Conflicto de la Cordillera del Cóndor de 1981.

Las leyes que establecían las condiciones para ser considerado "Defensor de la Patria" no hacían distinciones entre los excombatientes que participaron activa y directamente en misiones de combate o similares con riesgo para sus vidas en las operaciones llevadas a cabo en la Zona de Combate, ni aquellos que pudieron haber quedado discapacitados. Sin embargo, el Decreto Supremo 010-DE-SG, que reglamentó la Ley 26511, estableció que la condición legal de "Defensor de la Patria" sería otorgada a aquellos excombatientes que participaron activa y directamente en misiones de combate o similares con riesgo para sus vidas en las operaciones realizadas en la Zona de Combate del Alto Cenepa.

En consonancia con el reglamento mencionado anteriormente, el 18 de julio de 2010 se promulgó la Ley 29562, que dispuso un reconocimiento al mérito para aquellos excombatientes que no cumplían con la condición de "Defensores de la Patria", pero que estuvieron presentes en la zona de combate. A pesar de no haber tenido una participación activa y directa en misiones de combate o similares con riesgo para sus vidas, o de haber quedado en una situación de discapacidad, se les otorgó este reconocimiento. Como resultado, surgen dos categorías de excombatientes. El primer grupo está compuesto por aquellos que participaron activa y directamente en misiones de combate o similares, arriesgando sus vidas en operaciones llevadas a cabo en la Zona de Combate del Alto Cenepa. Esto también incluye a excombatientes que no hicieron uso de las armas, pero que se encontraban dentro de un área geográfica específica establecida en el Reglamento de la Ley 26511, promulgado mediante el Decreto Supremo 010-DE-SG en 1999, artículo 3°, literal g.

El segundo grupo de excombatientes está conformado por aquellos que no cumplen los requisitos establecidos en el reglamento de la Ley 26511 y, por lo tanto, no pueden ser considerados "Defensores de la Patria". Sin embargo, a través de la Ley 29562, se les otorga el reconocimiento de "combatientes al mérito".

Es importante destacar que la Ley 26511 no establece ninguna distinción entre los excombatientes ni sugiere una clasificación diferente en su reglamento. Sin embargo, el reglamento ha ido más allá de lo establecido en la ley, lo que genera incoherencia en el procedimiento y en la calificación legal de los "Defensores de la Patria". Al no existir una distinción en la ley general, el reglamento no debería haber excluido a aquellos que no participaron en combate o que no estuvieron en una zona geográfica específica, tal como se menciona. Esta situación de abuso reglamentario y de distinción extralegal se ha fortalecido con la promulgación de la Ley 29562, que establece el reconocimiento de los "combatientes al mérito" para aquellos que no cumplen los requisitos para ser considerados "Defensores de la Patria". De acuerdo con lo expuesto, se está contraviniendo la jerarquía normativa establecida por la pirámide kelseniana, en la cual la Constitución prima

sobre la ley, la ley sobre los reglamentos y, entre los reglamentos, los de mayor jerarquía priman sobre los de menor jerarquía. La doctrina comparada también precisa que el reglamento es un ordenamiento subordinado a la ley y se justifica en ella misma. Es importante destacar que expertos en el tema han señalado que en este caso en particular también se está vulnerando la Constitución, ya que nuestra Carta Magna protege el derecho a la igualdad, estableciendo que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por su origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o cualquier otro motivo. Sin embargo, la promulgación de la Ley 29562 ha infringido este artículo de la Constitución (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 2, inciso 2).([3]). Además, se ha violado el principio de igualdad ante la ley, el cual el Tribunal Constitucional define como el conjunto de derechos consagrados en nuestra Constitución y que se fundamenta en la dignidad de la persona. Cuando el artículo 1° de la Constitución establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo del Estado", reconoce la igualdad esencial de todas las personas y exige que tanto la sociedad como el Estado tengan como objetivo principal la protección de la dignidad humana (fundamento 3° de la sentencia del Exp. 01604-2009- PA/TC) [4]

- **MODIFICACIONES NORMATIVAS PROPUESTAS RESPECTO A LOS EXCOMBATIENTES A FIN DE SER CALIFICABLES COMO DEFENSORES DE LA PATRIA**

En el artículo 2° de la propuesta de ley presentada, se plantea la modificación del artículo 10 de la Ley 24053. En primer lugar, se establece que los excombatientes de los años 1978, 1981 y 1995, calificados como "Defensores de la Patria" por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, podrán acceder a los beneficios si cuentan con parte de guerra, libreta de licenciamiento u otro medio probatorio. Además, se incluye a los excombatientes de la lucha contra el terrorismo, siempre y cuando dispongan de parte de patrulla, reporte de patrulla, libreta de licenciamiento, constancia del servicio militar en una unidad de operaciones en zona declarada de emergencia u otro medio probatorio. Asimismo, se agrega un segundo párrafo en el que se establece que los beneficios otorgados en la presente ley a los "Defensores de la Patria" también incluyen a aquellos que estuvieron presentes en el teatro de operaciones, aunque no hayan combatido, resultado heridos o presenten alguna discapacidad. Esta redacción complementa la Ley 26511, que se refiere específicamente a los excombatientes del Alto Cenepa de 1995. La propuesta presentada guarda concordancia con la modificación reciente realizada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto Supremo 062-2022-PCM, que modifica los artículos 1 y 4 del Reglamento de la Ley 29031. En esta modificación se considera para la calificación de "Defensor de la Democracia" a aquellos que participaron en operaciones de lucha contra el terrorismo y pusieron en riesgo su integridad física, aunque no resultaron heridos o discapacitados. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política, que se refiere al principio de igualdad ante la ley, es necesario considerar este aspecto también para los "Defensores de la Patria", quienes al igual que los "Defensores de la Democracia" arriesgaron sus vidas y también tienen la calidad de excombatientes.

[3] *José Jesús Chero Vásquez*.- Derecho de igualdad de los licenciados de la promoción 93 del RCB- 13 - Piura a ser reconocidos como combatientes, *p. 23*.
[4] Ver la Resolución del TC en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01604-2009-AA.html (consultado el 01 de agosto de 2022).

En el artículo 2 del proyecto de ley se propone la modificación del artículo 10 de la Ley 31117, que objetivamente buscar reconocer con la medalla honorífica a los licenciados de las fuerzas armadas quienes lucharon contra el terrorismo en épocas de estado de emergencia suscitados en diferentes regiones a nivel nacional más aún que el servicio militar fue obligatoria, por ello no puede discriminarse ni mucho menos dejar de reconocer a los valerosos soldados que lucharon para recuperar la democracia y la pacificación que hoy gozan todos los peruanos, por ello es razonables que la fórmula legal debe ser más inclusiva conforme precisamos:

> ***"Artículo 10.*** *Los beneficios de la presente ley, se harán extensivos a los excombatientes del conflicto de 1933 que el Comando Conjunto acredite como defensores calificados. Igual derecho les 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 y a los excombatientes de la lucha contra el terrorismo, que cuenten con parte de guerra formulado en su oportunidad* ***o haber prestado servicio militar obligatorio en zona de emergencia decretado por el estado*** *y hayan calificado como Defensores de la Democracia mediante la Ley 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente* ***o sus modificatorias****; con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, según corresponda".*

En la presente fórmula legal lo único que se está buscando es que los que verdaderamente se les reconozca una mención a los que entregaron su vida y el sacrifico debe ser reconocido por el estado.

Asi mismo en el artículo 3 del proyecto de ley se propone la modificación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31117, con la presente fórmula legal lo que se busca es que debe reconocerse sin generar barreras burocráticas, y generando gastos innecesarios para realizar los trámites monopolizando en el comando conjunto de las fuerzas armadas amas aun que ni siquiera cuentan con personal en la oficina central es por ello y razonable que las oficinas de Oficina de Inscripción del Registro Militar de la jurisdicción que prestó el servicio militar o la que haga sus veces, debe recepcionar los documentos de los licenciados a fin de tramitarlos conforme su naturaleza, en conformidad a la Ley 27444, lo cual se encuentra en acorde con la normativa administrativa.

> ***"PRIMERA. Calificación de los beneficiarios de la presente ley***
> *Encárgase al Consejo de la Condecoración, creado por el artículo 3 de la Ley 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente; la calificación* ***para el reconocimiento como Defensores de la Democracia a los excombatientes de la lucha contraterrorista, para ser beneficiarios de la presente ley, se acredita con la sola presentación de la libreta militar o la constancia expedida válidamente por la Oficina de Inscripción del Registro Militar de la jurisdicción que prestó el servicio militar o la que haga sus veces. Y serán tramitadas por intermedio de estas oficinas a nivel nacional".***

***Los plazos para su calificación de las solicitudes para el reconocimiento como Defensores de la Democracia a los excombatientes de la lucha contraterrorista se rigen estrictamente en los alcances de Ley 27444, su omisión o inercia acarrea responsabilidad administrativa de los funcionarios y servidores públicos a cargo, indistintamente de su régimen laboral.***

Por otra parte la modificación propuesta precisa los documentos que el Consejo de la Condecoración evaluará para la calificación como "Defensores de la Democracia" a los excombatientes de la lucha contraterrorista. Estos documentos suficientes con la acreditación de la libreta militar o la constancia del servicio militar otorgado por la comandancia general de la circunscripción donde realizó su servicio militar, ello se sustenta que las fuerzas armadas mantienen una base de datos de todos los licenciados de las fuerzas armadas.

## ➢ JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

Durante las décadas de 1980 a 2000, el Perú experimentó la crisis política, social y económica más profunda de su historia, como resultado de un conflicto fratricida cuyas secuelas aún no han sido superadas, dejando cicatrices imborrables en términos de pérdida de vidas y el empobrecimiento persistente en muchas comunidades y ciudadanos como los licenciados de las fuerzas armadas. Este enfrentamiento implicó la movilización nacional de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, los ronderos organizados a través de los comités de autodefensa y ciudadanos que no dudaron en arriesgar sus propias vidas y las de sus familias para hacer frente a los grupos terroristas en diversas áreas del país que fueron declaradas en estado de emergencia.

En consecuencia, el 4 de junio de 2001, durante el gobierno del presidente provisional Valentin Paniagua Corazao, se estableció la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) mediante el Decreto Supremo 065-2001-PCM. Esta comisión tenía la responsabilidad de elaborar un informe sobre la violencia política y el conflicto armado que el país enfrentó con las organizaciones terroristas entre los años 1980 y 2000. La comisión fue presidida por Salomón Lerner Febres y permitió llegar a importantes conclusiones y lograr un acercamiento más documentado sobre lo sucedido en el Perú, las cuales se presentaron en el Informe Final el 28 de agosto de 2003. El Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) está disponible en el sitio web: https://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php Sin embargo, para los fines de este proyecto de ley, a continuación se presentan las conclusiones relacionadas con las Dimensiones del Conflicto. Entre los datos más relevantes, destacan:

1. Según la CVR, el conflicto armado interno que tuvo lugar en Perú entre 1980 y 2000 fue el episodio de violencia más intenso, extenso y prolongado en toda la historia del país. Además, fue un conflicto que reveló divisiones y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana.
2. La CVR estima que la cifra más probable de víctimas mortales de la violencia es de 69,280 personas. Estas cifras superan el número de vidas perdidas por Perú en todas las guerras externas y guerras civiles ocurridas en sus 182 años de vida independiente.
3. La CVR sostiene que el conflicto abarcó una proporción mayor del territorio nacional que cualquier otro conflicto, provocando enormes pérdidas económicas en términos de

destrucción de infraestructura y deterioro de la capacidad productiva de la población. Además, llegó a afectar a toda la sociedad en su conjunto.

4. La CVR ha constatado una notable relación entre la situación de pobreza y exclusión social y la probabilidad de ser víctima de la violencia. El departamento andino de Ayacucho concentra más del 40% de los muertos y desaparecidos reportados a la CVR. Si se suman las víctimas registradas por la CVR en los departamentos de Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, se alcanza el 85% de las víctimas registradas por la CVR.
5. Según la CVR, se ha constatado que la población campesina fue la principal víctima de la violencia. Del total de víctimas reportadas, el 79% vivía en zonas rurales y el 56% se dedicaba a actividades agropecuarias. Estas cifras contrastan con los datos del censo de 1993, que indicaba que el 29% de las personas vivían en zonas rurales y el 28% de la población económicamente activa nacional estaba empleada en el sector agropecuario.
6. La CVR ha observado que, junto con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia evidenció las profundas desigualdades de naturaleza étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos, se desprende que el 75% de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno. Este dato contrasta significativamente con el hecho de que la población que comparte esta característica constituye solo el 16% de la población peruana, según el censo nacional de 1993.
7. La CVR ha comprobado que, en términos relativos, los fallecidos y desaparecidos tenían niveles educativos considerablemente inferiores al promedio nacional. Mientras que el censo nacional de 1993 indica que solo el 40% de la población tiene un nivel educativo inferior a la educación secundaria, la CVR ha encontrado que el 68% de las víctimas se encontraba por debajo de ese nivel.
8. La CVR concluye que la violencia afectó de manera desigual a diferentes ámbitos geográficos y estratos sociales en el país. Si la tasa de víctimas reportadas a la CVR en relación con la población de Ayacucho hubiera sido similar en todo el país, la violencia habría ocasionado 1 millón 200 mil muertes y desapariciones. De esa cantidad, 340 mil habrían ocurrido en la ciudad de Lima.
9. La CVR ha constatado que la tragedia sufrida por las poblaciones rurales, andinas y amazónicas del Perú, quechua y ashaninka, campesinas, pobres y con escasa educación, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país. Esto revela, según la CVR, el persistente racismo encubierto y los actitudes de desprecio en la sociedad peruana, casi dos siglos después de la fundación de la República.
10. La CVR ha descubierto que el conflicto puso de manifiesto graves limitaciones del Estado en su capacidad para garantizar el orden público, la seguridad y los derechos fundamentales de sus ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático.
11. Asimismo, la CVR ha encontrado una precaria vigencia del orden constitucional y del Estado de Derecho, los cuales fueron vulnerados durante aquellos tiempos de crisis.

En este sentido, la conclusión del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) señala que "la reparación tiene profundas implicaciones éticas y políticas y es un componente importante del proceso de reconciliación nacional. Dado que la abrumadora mayoría de las víctimas del conflicto

eran campesinos pobres, indígenas y tradicionalmente discriminados y excluidos, son ellos quienes deben recibir atención prioritaria por parte del Estado". El mismo informe indica que estas reparaciones deben combinar formas individuales y colectivas, simbólicas, materiales y económicas de compensación que restauren la memoria y la dignidad de las víctimas, e incluir programas de reconstrucción institucional, desarrollo comunitario, servicios básicos y generación de ingresos. Las peores consecuencias de la lucha contra el terrorismo fueron sufridas por los jóvenes de diversos departamentos del país que sirvieron a la patria en las Fuerzas Armadas durante los años 1980 y 2000. Enfrentaron y sufrieron la crueldad de los terroristas en zonas declaradas en emergencia, donde muchos de ellos perdieron la vida o quedaron con secuelas, abandonando sus proyectos de vida y los de sus familias, sin haber solicitado nada a cambio, solo el rescate del Estado de la amenaza terrorista más sangrienta de nuestra historia.

Nos referimos a jóvenes y compatriotas que, hoy, 20 años después, en muchos casos, no han encontrado reconciliación ni oportunidades para construir sus proyectos de vida. Después de la lucha contra el terrorismo, fueron abandonados a su suerte y expuestos a la indiferencia de un sistema político al que apoyaron en favor de la democracia, pero que no les ofrece ningún bienestar. Han iniciado otra guerra, esta vez contra la indiferencia del Estado. También es importante tener en cuenta que los defensores de la democracia mostraron el mismo heroísmo y patriotismo que nuestros combatientes defensores de la patria demostraron en conflictos armados para proteger nuestra soberanía frente a países extranjeros, como en el conflicto con Ecuador. Sin embargo, hasta la fecha, no han recibido incentivos o beneficios económicos similares a los otorgados a los ex combatientes defensores de la patria. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado reconocer a los defensores de la democracia como sujetos dignos de una protección específica de sus derechos humanos fundamentales, garantizándoles igualdad de trato en comparación con los defensores de la patria.

Por lo tanto, existen justificaciones históricas, técnicas y de reconciliación nacional que obligan al Estado a establecer beneficios a favor de las víctimas de la violencia terrorista desarrollada desde 1980. Estas víctimas no solo son aquellos que perdieron la vida, sino lo más lamentable, aquellos que sobrevivieron y no han recibido ningún reconocimiento por parte del Estado. Estamos hablando de víctimas de la sociedad civil, pero aún más de los compatriotas que formaron parte de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las rondas campesinas organizadas en Comités de Autodefensa y los ciudadanos que sirvieron valientemente al Estado en la lucha contra los terroristas, y que están debidamente identificados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

- **LA PROPUESTA MODIFICATORIA.**

En la nueva disposición modificatoria se presenta en lo referido la Ley 31177:

| Ley 31177 | Propuesta De Modificación |
|---|---|
| "Artículo 10. Los beneficios de la presente ley, se harán extensivos a los excombatientes del conflicto de 1933 que el Comando Conjunto acredite como defensores calificados. Igual derecho les asiste a los excombatientes de los años 1978, 1981 y 1995, calificados como | ***"Artículo 10.*** *Los beneficios de la presente ley, se harán extensivos a los excombatientes del conflicto de 1933 que el Comando Conjunto acredite como defensores calificados. Igual derecho les asiste a los excombatientes de los años 1978, 1981 y 1995, calificados como Defensores de la Patria por el Comando Conjunto de las* |

| | |
|---|---|
| Defensores de la Patria por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los excombatientes de la lucha contra el terrorismo, que cuenten con parte de guerra formulado en su oportunidad y hayan calificado como Defensores de la Democracia mediante la Ley 29031, Ley que instituye los Días de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración; con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, según corresponda". | *Fuerzas Armadas y a los excombatientes de la lucha contra el terrorismo, que cuenten con parte de guerra formulado en su oportunidad* ***o haber prestado servicio militar obligatorio en zona de emergencia decretado por el estado*** *y hayan calificado como Defensores de la Democracia mediante la Ley 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente* ***o sus modificatorias****; con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, según corresponda".* |

Así mismo la primera disposición complementaria de la Ley 31177 se presenta:

| Ley 31177 | Propuesta De Modificación |
|---|---|
| **PRIMERA. Calificación de los beneficiarios de la presente ley.**<br>Encárgase al Consejo de la Condecoración, creado por el artículo 3 de la Ley 29031, Ley que instituye los Días de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración, la calificación como Defensores de la Democracia a los excombatientes de la lucha contraterrorista, que cuenten con parte de guerra formulado en su oportunidad, para ser beneficiarios de la presente ley. | ***"PRIMERA. Calificación de los beneficiarios de la presente ley***<br>*Encárgase al Consejo de la Condecoración, creado por el artículo 3 de la Ley 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente; la calificación* ***para el reconocimiento como Defensores de la Democracia a los excombatientes de la lucha contraterrorista, para ser beneficiarios de la presente ley, se acredita con la sola presentación de la libreta militar o la constancia expedida válidamente por la Oficina de Inscripción del Registro Militar de la jurisdicción que prestó el servicio militar o la que haga sus veces. Y serán tramitadas por intermedio de estas oficinas a nivel nacional".***<br>***Los plazos para su calificación de las solicitudes para el reconocimiento como Defensores de la Democracia a los excombatientes de la lucha contraterrorista se rigen estrictamente en los alcances de Ley 27444, su omisión o inercia acarrea responsabilidad administrativa de los funcionarios y servidores públicos a cargo, indistintamente de su régimen laboral.*** |

## III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la norma para reconocer como "Defensores de la Democracia" a los soldados de las fuerzas armadas que lucharon contra el terrorismo tiene un efecto directo en la legislación nacional. A través de esta norma, se establece un nuevo marco legal a fin de reconocer con la medalla la honorifica y reconocimiento a su labor y sacrificio en la lucha contra el terrorismo, en zonas de emergencia decretadas por el gobierno. En la presente iniciativa legislativa no elimina ni altera ninguna disposición constitucional. La implementación de los alcances de esta propuesta

busca reconocer a los licenciados de las fuerzas armadas mención honorífica que le corresponde ser reconocido por el estado.

## IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo-beneficio del reconocimiento en la condecoración como "Defensores de la Democracia" a los soldados de las fuerzas armadas que lucharon contra el terrorismo implica evaluar tanto los costos asociados como los beneficios esperados de esta medida. En términos de costos, es necesario considerar los recursos financieros necesarios para implementar y mantener este reconocimiento. Esto puede incluir la creación de nuevas medallas, diplomas u otros elementos de condecoración, así como los gastos administrativos relacionados con la evaluación y seguimiento de los soldados elegibles para recibir esta distinción. También es importante considerar los costos de difusión y promoción de este reconocimiento a nivel nacional.

Por otro lado, es fundamental analizar los beneficios de esta medida. En primer lugar, el reconocimiento como "Defensores de la Democracia" puede tener un impacto positivo en el bienestar y la moral de los soldados que participaron en la lucha contra el terrorismo, al brindarles un reconocimiento público por su valentía y sacrificio. Esto puede contribuir a fortalecer el sentido de pertenencia, motivación y orgullo dentro de las fuerzas armadas y los jóvenes ciudadanos que podrían ser parte del servicio militar. Es así la implementación de esta propuesta de ley no generará gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ya que el objetivo incorporar a los licenciados de las fuerzas armadas en el reconocimiento como Defensores de la Democracia. La aplicación de esta propuesta de ley se financiará exclusivamente a través del presupuesto institucional del Ministerio de Defensa y los presupuestos de los demás sectores involucrados, sin requerir recursos adicionales del tesoro público.

Para evitar errores de inclusión o exclusión, se establece que los beneficiarios de esta propuesta de ley deberán ser reconocidos y registrados previamente por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

## V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral** II. "Equidad y Justicia Social", del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral** 30. ELIMINACIÓN DEL TERRORISMO Y AFIRMACIÓN DE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL, y concordante con el **tema** 101. LUCHA CONTRA EL TERRORISMO de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso002-2022-2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA