

- DEFENSA NACIONAL,
- PRESUPUESTO



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 5 de diciembre del 2024

OFICIO N° 347 -2024 -PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que otorga una bonificación económica mensual para los calificados como Defensores de la Patria, a quienes se refiere la Ley 24053 - Denominan - 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-. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto otorgar una bonificación económica mensual para los calificados como Defensores de la Patria, a quienes se refiere la Ley 24053 —Denominan "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—.

Artículo 2. Alcance de la Ley

Los calificados como Defensores de la Patria, a quienes se refiere la Ley 24053 —Denominan "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— son los excombatientes de 1933, 1941, 1978, 1981 y 1995 y que se encuentran debidamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de los Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) al 31 de julio del 2023.

Los calificados como Defensores de la Patria perciben una bonificación económica mensual. Ello sin perjuicio de cualquier otra remuneración, pensión o bonificación que perciban.

Artículo 3. Bonificación económica mensual

Se otorga la bonificación económica mensual, como reconocimiento del Estado, a los calificados como Defensores de la Patria, señalados en el artículo 2 bajo las siguientes consideraciones:

3.1. Los calificados como Defensores de la Patria, de corresponder, perciben una bonificación económica mensual, la cual asciende a S/ 3 075,00 (TRES MIL SETENTA Y CINCO Y 00/100 SOLES).

3.2. La bonificación económica mensual de los calificados como Defensores de la Patria queda autorizada a todos los que se encuentran debidamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP)

¹ Sobre la base del Informe N° D001767-2024-PCM-OGAJ, Informe Legal N° 02193-2024-MINDEF/SG-OGAJ e Informe N° 0064-2024-EF/46.01.

al 31 de julio del 2023.

3.3. La bonificación económica mensual de los calificados como Defensores de la Patria no tiene naturaleza remunerativa ni carácter pensionable, no se encuentra sujeta a cargas sociales ni forma parte de los beneficios laborales y es de carácter vitalicio e intransferible.

3.4. Se tiene por finalizado el proceso de registro de beneficiarios, al 31 de julio del 2023, de forma definitiva en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) respecto de los calificados como Defensores de la Patria, bajo responsabilidad del titular del pliego.

Artículo 4. Financiamiento

Se autoriza al Ministerio de Defensa para realizar modificaciones en el nivel funcional y programático, de conformidad con sus competencias, a fin de garantizar el pago oportuno de la bonificación económica mensual recibida por los calificados como Defensores de la Patria, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 24053 —Denominan “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— sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Normas de reconocimiento

Los calificados como Defensores de la Patria que han sido registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) hasta el 31 de julio del 2023 ejercerán los derechos que les asisten a sus respectivas normas de reconocimiento que ya ha efectuado el Estado.

SEGUNDA. Medidas para cumplimiento de la Ley

El Poder Ejecutivo dicta las medidas correspondientes para el cumplimiento de lo dispuesto por la presente ley, dentro de un plazo de sesenta días hábiles contados a partir del día siguiente de su vigencia.

TERCERA. Revisión de la legislación sobre defensores de la democracia

La Presidencia del Consejo de Ministros, en un plazo máximo de seis meses contados desde la entrada en vigor de la presente ley, revisa la legislación sobre defensores de la democracia y, de ser el caso, viabiliza los beneficios señalados en el artículo 10 de la Ley 24053 —Denominan “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—.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se tiene por derogadas o modificadas las normas que se opongan a lo establecido en la presente ley.”

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente

Sobre el marco legal referido a los Defensores de la Patria

Mediante Ley N° 24053, Ley que denomina “Campaña Militar de 1941”, a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la frontera Nor-Oriente y declaran el 31

de Julio día central conmemorativo, y otras leyes que se emitieron posteriormente², se trata de reconocer el servicio a la Patria de los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en forma activa y directa en los conflictos armados con el Ecuador en los años 1933, 1941, 1978, 1981 y 1995.

Los beneficios que recibían los Defensores de la Patria, entre otros, son: Atención médica gratuita y medicinas, nicho en cementerios, asignación por sepelio, trato preferencial para obtener vivienda y afectación de terrenos para fines agropecuarios y **el otorgamiento de una bonificación mensual.**

Impacto presupuestal de la bonificación económica mensual

Con la Ley N° 25208 publicada el 03 de mayo de 1990 se determinó que la bonificación que se otorga a los Defensores de la Patria sería equivalente a 3 Ingresos Mínimos Legales (IML) que se reajustaría según sus variaciones futuras; después el Ministerio de Defensa (Mindef) equiparó el IML a la RMV (Remuneración Mínima Vital), a pesar de ser conceptos diferentes, pagándose 3 RMV, el cual se actualizaba ante cada incremento de la RMV.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 094-96-EF incrementó "(...), a partir del 01 de setiembre de 1996, la Bonificación al personal calificado como "Vencedor de la Campaña Militar de 1941" en el monto de CINCUENTA Y 00/100 SOLES (S/. 50,00)" lo que no incluyó a los excombatientes de los conflictos de 1933, 1978, 1981 y 1995.

Luego, la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 dispuso que los Defensores de la Patria perciben, a partir del 01 de enero de 2019 una única bonificación de S/ 2 550,00 mensuales, con carácter vitalicio e intransferible; monto que no es reajutable o indexable.

Vigencia de la bonificación económica: La Centésima Cuadragésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879 estableció que la bonificación económica de la Ley N° 24053 era otorgada únicamente al personal calificado como Defensor de la Patria que, al 06 de diciembre de 2018, fecha de publicación de dicha ley, esté Con la Ley N° 25208³ publicada el 03 de mayo de 1990 se determinó que la bonificación que se otorga a los Defensores de la Patria sería equivalente a 3 Ingresos Mínimos Legales (IML) que se reajustaría según sus variaciones futuras; después el Ministerio de Defensa (Mindef) equiparó el IML a la RMV (Remuneración Mínima Vital), a pesar de ser conceptos diferentes, pagándose 3 RMV, el cual se actualizaba ante cada incremento de la RMV.

2 - Ley N° 26511 – Ley que reconoce como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador.

- Ley N° 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 N° 28796 – Ley que reconoce la calidad de Defensores de la Patria al personal de la Fuerza Armada, Policía Nacional del Perú y personal civil que participaron en los incidentes armados fronterizos del subsector del Alto Cenepa de 1978, conflicto armado de la Cordillera del Cóndor de 1981.

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

- 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.

3 Ley N° 25208, Otorgan beneficios a los excombatientes vencedores de la Campaña Militar de 1941, publicada el 03.05.1990.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 094-96-EF incrementó "(...), a partir del 01 de setiembre de 1996, la Bonificación al personal calificado como "Vencedor de la Campaña Militar de 1941" en el monto de CINCUENTA Y 00/100 SOLES (S/. 50,00)" lo que no incluyó a los excombatientes de los conflictos de 1933, 1978, 1981 y 1995.

Luego, la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 dispuso que los Defensores de la Patria perciben, **a partir del 01 de enero de 2019⁴ una única bonificación de S/ 2 550,00 mensuales**, con carácter vitalicio e intransferible; monto que no es reajutable o indexable.

Vigencia de la bonificación económica: La Centésima Cuadragésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879⁵ estableció que la bonificación económica de la Ley N° 24053 era otorgada únicamente al personal calificado como Defensor de la Patria que, al 06 de diciembre de 2018, fecha de publicación de dicha ley, esté registrado en Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del MEF, **momento a partir del cual, la bonificación económica dejó de ser un beneficio.**

Por ello, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) que estuvo a cargo del reconocimiento, podía seguir calificando a nuevos Defensores de la Patria, pero ya no se les podía otorgar dicha bonificación.

Competencia para declarar a los Defensores de la Patria: La Ley N° 31365⁶ dispuso que el CCFFAA debía culminar con el proceso de calificación de los Defensores de la Patria en marzo de 2022, quienes podrían percibir de forma excepcional la bonificación económica, siempre que se solicite su registro en el AIRHSP hasta el 31 de marzo del 2022; competencia que se le reasignó con la Ley N° 31728⁷ la misma que se cerró el 31 de julio del 2023.

Financiamiento de la bonificación económica: La Autógrafa de Ley dispone que la implementación del pago de la bonificación económica mensual que se otorga a los Defensores de la Patria se financia con cargo al presupuesto institucional del Mindef, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Es decir, corresponde al Mindef, y no al MEF, el pago de dichos reconocimientos.

Prohibición de iniciativa de gasto por parte del Congreso de la República: Las medidas de la Autógrafa de Ley contraviene lo regulado por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que:

"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)", (Énfasis y subrayado nuestro)

4 Centésima Cuadragésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879.

5 Ley N° 30879, Ley Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

6 De forma excepcional, la Centésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, permitió el registro de nuevos Defensores de la Patria, pero sólo hasta el 31 de marzo de 2022, quienes podían tener derecho a percibir la bonificación económica de la Ley N° 24053.

7 Ley N° 31728, Ley que autoriza créditos para el financiamiento de gastos en el marco de la reactivación económica.

Como se advierte, por un lado, la Ley N° 30879 modificó el monto de la bonificación mensual, pero al mismo tiempo, desde su entrada en vigencia, dicho concepto fue dejado sin efecto como beneficio económico para los Defensores de la Patria que se incorporaron con posterioridad a la dación de dicha norma, ya que la norma precisó que los únicos beneficiarios serían quienes estuvieron registrados en el AIRHSP al 06 de diciembre de 2018. En consecuencia, no puede formar parte de los beneficios que se han reconocido a los excombatientes de la lucha contra el terrorismo.

La Autógrafa de Ley propone elevar la bonificación económica mensual de los Defensores de la Patria, definidos en la Ley N° 24053, de S/ 2 550 a S/ 3 075. Este beneficio se aplicará únicamente a quienes estén registrados en el AIRHSP al 31 de julio de 2023.

Adicionalmente, la norma encarga a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) revisar, en un plazo de seis meses, la legislación relacionada con los Defensores de la Democracia y, de ser pertinente, implementar los beneficios previstos en el artículo 10 de la Ley N° 24053.

De acuerdo con los registros del AIRHSP, actualmente están identificados 4 066 Defensores de la Patria, cuyo incremento en la bonificación mensual generará un costo anual de S/ 25 615 800.

Sin embargo, una revisión de la normativa sobre Defensores de la Democracia, tal como se propone en la Tercera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, podría extender el beneficio de la bonificación económica mensual a aproximadamente 419 504 ex - miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que participaron en la lucha contra el terrorismo. En ese sentido, de implementarse esta ampliación, el impacto financiero total ascendería a S/ 15 505 313 400, desglosados en S/ 25 615 800 para los Defensores de la Patria actualmente registrados y S/ 15 479 697 600 para los posibles beneficiarios adicionales, de acuerdo con el siguiente detalle:

Costo estimado de la Autógrafa de Ley
(En S/)

Beneficiarios	Nº	Costo anual estimado (S/)
i) Defensores de la Patria registrados en el AIRHSP	4 066	25 615 800
ii) Excombatientes de la lucha contraterrorista de la FFAA y PNP que podrían ser calificados como Defensores de la Democracia.	419 504	15 479 697 600
Total general	423 570	15 505 313 400

Elaboración propia
Fuente para la elaboración del punto i) AIRHSP al 19.11.2024

El impacto financiero proyectado de más de S/ 15 mil millones anuales supera el presupuesto inicial de sectores clave como Salud (S/ 14,1 mil millones), Interior (S/ 11,2 mil millones) y Defensa (S/ 8,7 mil millones), según el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2024. Esta comparación resalta la magnitud del compromiso presupuestal que implicaría la propuesta, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) 2024 y su ejecución
(Millones de S/)

SECTOR	PIA	PIM	Certific.	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
09: ECONOMIA Y FINANZAS	48 595	41 656	39 636	39 260	34 083	33 937	33 858	81,5
10: EDUCACION	18 262	18 891	16 778	15 540	14 509	13 175	13 004	69,7
11: SALUD	14 097	13 906	11 971	11 020	9 549	9 355	9 269	67,3
36: TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	12 911	13 558	12 924	12 647	11 883	11 109	10 942	81,9
07: INTERIOR	11 281	11 361	11 127	10 760	9 310	9 093	9 059	80,0
26: DEFENSA	8 651	8 639	8 391	7 855	6 927	6 659	6 520	77,1

Fuente: Consulta amigable SIAF-SP
Fecha de consulta: 19.11.2024

Cabe señalar que los proyectos de ley que generen gasto público deben incluir, como requisito para su trámite, una evaluación presupuestal que garantice la disponibilidad de créditos presupuestarios y la sostenibilidad en el tiempo de la medida. Esto es indispensable para cumplir con las disposiciones de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

En ese sentido y considerando lo antes mencionado, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 , reglas que establecen que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

Prohibición de iniciativa de gasto por parte del Congreso de la República: De otro lado, cabe tener presente que las medidas contenidas en la Autógrafa de Ley, contravendría lo regulado por el artículo 79 de la Constitución, que dispone que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público, salvo en lo que refiere a su propio presupuesto. Es decir, el proyecto de ley desconoce el mandato constitucional, que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

Cabe tener presente que las obligaciones propuestas se caracterizan por tener un impacto sobre todo en el largo plazo, siendo por ello imprescindible que la forma de financiamiento garantice no solo su disponibilidad presupuestal, sino también su sostenibilidad en el tiempo, ello sin afectar el equilibrio fiscal.

Asimismo, el propio Tribunal Constitucional en los fundamentos 24, 26, 29 y 35 de la Sentencia 00016-2021-AI/TC se ha referido a las limitaciones que tiene el Congreso de la República para crear gasto público:

"24. Al respecto, conviene tener en cuenta que este Tribunal ya ha emitido sentencias en las que se abordan problemas relacionados con la prohibición de los congresistas de aumentar o crear gasto público (artículo 79 de la Constitución), y ha desarrollado criterios relevantes para resolver este tipo de situaciones; por lo que, previamente, es importante hacer referencia a dicha jurisprudencia.

26. Para el Tribunal Constitucional, la ausencia de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo constituye la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79 de la Constitución, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de una ley que implique gasto público. Asimismo, dicha omisión acarrea una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley así expedida será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución; es decir, de la prohibición de que el Congreso tenga iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto (cfr. sentencia recaída en el Expediente 00008-2015-AI/TC, fundamentos 45 y 46)

29. Ello presupone que los congresistas no tengan iniciativa para habilitar la generación o aumento de gastos públicos que afecten directa e inmediatamente el equilibrio presupuestal logrado para cada año fiscal. De este modo, el artículo 79 de la Constitución es un límite directo a la actividad del legislador, y que se sustenta en la preservación del equilibrio presupuestal, aspecto indispensable para evitar perjuicios irreparables en el conjunto de los principios, derechos y valores que se desprenden de nuestra Ley Fundamental. En efecto, la materialización de los derechos fundamentales requiere que el tesoro público sea administrado de forma responsable, ya que solo a través de la adecuada creación de gasto, y de su uso racional, es posible la satisfacción de derechos sin la necesidad de perjudicar otros. La eficiencia del funcionamiento del Estado depende, así, de una suerte de "Eficiencia de Pareto", lo cual implica que deba existir una distribución óptima de los recursos."

En consecuencia, el Congreso de la República no puede utilizar su facultad de iniciativa legislativa para crear o incrementar el gasto de recursos, toda vez que dicha facultad constitucionalmente le corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo. Esta competencia se establece, además, en los incisos 3, 4 y 5 del artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Según esta ley, forman parte de la competencia relacionada con la hacienda pública los temas referidos a:

- i) El presupuesto público;
- ii) La tesorería; y
- iii) El endeudamiento público. (...)"

En consecuencia, el Congreso de la República requiere la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general. De lo contrario, las leyes que emita creando gasto público serán inconstitucionales.

En adición a lo anterior, la ampliación de beneficios económicos, así como la ampliación del universo de personas a quienes se les ha otorgado una bonificación

con cargo a los recursos del Estado, implica una demanda de recursos al Tesoro Público por parte de dicha entidad, debido a que los recursos para su atención no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 aprobado por la Ley N° 31953.

En consecuencia, de implementarse la iniciativa legislativa, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440⁸ y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú⁹.

Finalmente, la Autógrafa de Ley genera sobre las entidades públicas involucradas, la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para su implementación, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440¹⁰, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del Pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

Falta de justificación de la necesidad de la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley

Dentro de este contexto, debemos mencionar que el **artículo 2** de la **Ley N° 26889**, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el **artículo 7** del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de

8 "Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

(...)"

9 "Artículo 78.-

(...)

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado"

10 "Artículo 7. Titular de la Entidad

(...)

7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:

1. Efectuar la gestión presupuestaria (...)

2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados (...)."

3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente."

la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Del mismo modo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República¹¹ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *“contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”*.

El **artículo 9** del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el **artículo 75** del Reglamento del Congreso de la República dispone que 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, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*¹².

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”¹³.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este

¹¹ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

¹² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

¹³ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”¹⁴.

Al respecto, la **Tercera Disposición Complementaria Final** establece que “La Presidencia del Consejo de Ministros, en un plazo máximo de seis meses contados desde la entrada en vigor de la presente ley, revisa la legislación sobre defensores de la democracia (...)”; no obstante, no se indica a qué aspectos se refiere dicha revisión y cuál sería la necesidad de esta, es decir, las razones que motivarían la revisión de la legislación sobre defensores de la democracia, esto es, la Ley N° 29031, Ley que instituye el Día de los Defensores de la Democracia y crea la condecoración correspondiente. En ese sentido, se advierte que la tercera disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley carece de una adecuada justificación respecto a la necesidad de que la Presidencia del Consejo de Ministros proceda a revisar la legislación sobre defensores de la democracia.

Falta de coherencia normativa

Debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*“48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional”.

(El subrayado es nuestro)

Siendo así, en la **Tercera Disposición Complementaria Final** también se dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros, de ser el caso, viabiliza los beneficios señalados en el artículo 10 de la Ley N° 24053, Denominan "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.

Al respecto, el citado artículo 10 de la Ley N° 24053 señala que “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

¹⁴ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

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" (énfasis nuestro) .

Por lo expuesto, el Presidente del Consejo de Ministros preside el Consejo de la Condecoración "MEDALLA AL DEFENSOR DE LA DEMOCRACIA", creado mediante la Ley N° 29031, la que se concede al personal que participó en un conflicto armado no internacional (conflicto armado dentro del territorio del Estado); mientras que, la Ley N° 24053 establece la calificación como Defensores de la Patria al personal que participó en un conflicto armado internacional (conflicto con otro Estado o llamada guerra).

Es así que el referido extremo de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley no guarda coherencia con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 24053, por lo que corresponde suprimir dicha mención a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por consiguiente, al contravenir la norma señalada, se aprecia que la Autógrafa de Ley bajo análisis vulneraría también el principio de coherencia normativa.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República



GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

**Proyecto de Ley: 1783/2021-CR,
Y OTROS**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **diciembre** del **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley,
pase a la comisión de:

- 1. DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA
CONTRA LAS DROGAS, Y**
- 2. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE OTORGA UNA BONIFICACIÓN ECONÓMICA MENSUAL
PARA LOS CALIFICADOS COMO DEFENSORES DE LA PATRIA, A
QUIENES SE REFIERE LA LEY 24053 —DENOMINAN “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—**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto otorgar una bonificación económica mensual para los calificados como Defensores de la Patria, a quienes se refiere la Ley 24053 —Denominan “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—.

Artículo 2. Alcance de la Ley

Los calificados como Defensores de la Patria, a quienes se refiere la Ley 24053 —Denominan “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— son los excombatientes de 1933, 1941, 1978, 1981 y 1995 y que se encuentran debidamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de los Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) al 31 de julio del 2023.

Los calificados como Defensores de la Patria perciben una bonificación económica mensual. Ello sin perjuicio de cualquier otra remuneración, pensión o bonificación que perciban.

Artículo 3. Bonificación económica mensual

Se otorga la bonificación económica mensual, como reconocimiento del Estado, a los calificados como Defensores de la Patria, señalados en el artículo 2 bajo las siguientes consideraciones:



3.1. Los calificados como Defensores de la Patria, de corresponder, perciben una bonificación económica mensual, la cual asciende a S/ 3 075,00 (TRES MIL SETENTA Y CINCO Y 00/100 SOLES).



3.2. La bonificación económica mensual de los calificados como Defensores de la Patria queda autorizada a todos los que se encuentran debidamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) al 31 de julio del 2023.



3.3. La bonificación económica mensual de los calificados como Defensores de la Patria no tiene naturaleza remunerativa ni carácter pensionable, no se encuentra sujeta a cargas sociales ni forma parte de los beneficios laborales y es de carácter vitalicio e intransferible.

3.4. Se tiene por finalizado el proceso de registro de beneficiarios, al 31 de julio del 2023, de forma definitiva en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) respecto de los calificados como Defensores de la Patria, bajo responsabilidad del titular del pliego.

Artículo 4. Financiamiento

Se autoriza al Ministerio de Defensa para realizar modificaciones en el nivel funcional y programático, de conformidad con sus competencias, a fin de garantizar el pago oportuno de la bonificación económica mensual recibida por los calificados como Defensores de la Patria, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 24053 —Denominan “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— sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Normas de reconocimiento

Los calificados como Defensores de la Patria que han sido registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de



los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) hasta el 31 de julio del 2023 ejercerán los derechos que les asisten a sus respectivas normas de reconocimiento que ya ha efectuado el Estado.

SEGUNDA. Medidas para cumplimiento de la Ley



El Poder Ejecutivo dicta las medidas correspondientes para el cumplimiento de lo dispuesto por la presente ley, dentro de un plazo de sesenta días hábiles contados a partir del día siguiente de su vigencia.

TERCERA. Revisión de la legislación sobre defensores de la democracia



La Presidencia del Consejo de Ministros, en un plazo máximo de seis meses contados desde la entrada en vigor de la presente ley, revisa la legislación sobre defensores de la democracia y, de ser el caso, viabiliza los beneficios señalados en el artículo 10 de la Ley 24053 —Denominan “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—.

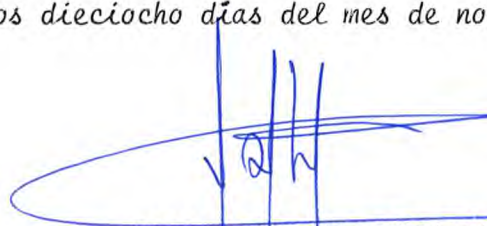
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

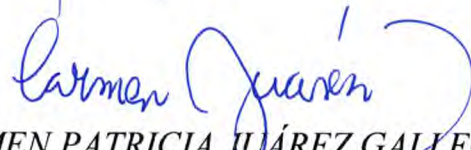
Se tiene por derogadas o modificadas las normas que se opongan a lo establecido en la presente ley.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciocho días del mes de noviembre de dos mil veinticuatro.



EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República



CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República
A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA