PL 9482/2024-CR

-DEFENSA NACIONAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
11 ABR. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:29

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 11 de abril de 2025

OFICIO Nº 107 **-2025 –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 modifica la Ley 27408 -Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público- con la finalidad de incluir a los veteranos de guerra y de la pacificación nacional en los alcances de la norma. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

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

*"**Artículo 1. Modificación del título de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público***
Se modifica el título de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público, en los términos siguientes:

"LEY QUE ESTABLECE LA ATENCIÓN PREFERENTE A LAS MUJERES EMBARAZADAS, LAS NIÑAS, LOS NIÑOS, LOS ADULTOS MAYORES Y LOS VETERANOS DE GUERRA Y DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL EN LUGARES DE ATENCIÓN AL PÚBLICO"

Artículo 2. Modificación de los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público
Se modifican los artículos 1, 4 —numeral 1— y 5 de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público, en los términos siguientes:

*"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
Se dispone que en los lugares de atención al público las mujeres embarazadas, las niñas, los niños, los veteranos de guerra y de la pacificación nacional, y las personas adultas mayores y con discapacidad sean atendidos preferentemente. Asimismo, los servicios y establecimientos de uso público de carácter estatal o privado deben implementar medidas para facilitar su uso o su acceso adecuado.

1 Sobre la base del Informe Legal N° 00610-2025-MINDEF/SG-OGAJ.

Artículo 4. Infracciones
Infracciones a la Ley:
1. No brindar atención preferente a las mujeres embarazadas, niñas, niños, veteranos de guerra y de la pacificación nacional, y personas adultas mayores y con discapacidad en los lugares de atención al público.
[...]

Artículo 5. Entidad competente
La municipalidad se encarga de aplicar las multas en el ámbito de su jurisdicción comunicando de su imposición y pago a la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA), a la Oficina Municipal de las Personas con Discapacidad (OMAPED), a las oficinas de servicio social y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), cuando corresponda".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Plazo para la adecuación normativa de las entidades de la administración pública
Las municipalidades provinciales y distritales, así como las demás entidades de la administración pública, en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, adecuarán su normativa para el cumplimiento de las modificaciones dispuestas en esta ley."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que el Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, recaído en el Proyecto de Ley 9482/2024-CR, que aprobó el texto sustitutorio de la Autógrafa de Ley, señala que *"la propuesta de incluir a los Veteranos de Guerra y de la Pacificación Nacional, dentro de los alcances de la Ley N° 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público,* ***constituye una medida simbólica de reconocimiento*** *y de percepción de que el Estado no olvida a quienes defendieron la soberanía y el orden interno".*

   Asimismo, el citado Dictamen señala que *"la atención preferente constituye una forma de acción afirmativa, que no contradice el principio de igualdad, sino que por el contrario lo refuerza.* ***La Ley N° 27408 reconoce que las mujeres embarazadas, los niños, los adultos mayores y <u>las personas con discapacidad reúnen condiciones especiales</u> (como limitaciones físicas o vulnerabilidades especificas) que justifican un trato preferente frente a los demás para garantizar un acceso justo y equitativo a los servicios esenciales con las mismas oportunidades que el resto de la población***. *En otras palabras, la ley introduce una diferenciación legitima basadas en criterios objetivos como la vulnerabilidad física o social de los grupos beneficiados con la norma".*

   Como se puede ver, la propuesta normativa propone incluir dentro de los alcances de la Ley N° 27408 a los veteranos de guerra y de la pacificación, para que tengan una atención preferente, al igual que las mujeres embarazadas, las niñas, los niños, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

3. Sobre el particular, corresponde indicar que la Ley N° 27408 constituye una medida regulatoria dirigida a brindar un trato diferenciado para beneficiar a las poblaciones vulnerables descritas, las cuales se caracterizan por el grado de indefensión dada la condición del mencionado público objetivo, sin embargo, de la revisión del referido Dictamen, la justificación de la Autógrafa de Ley bajo análisis se centra en *"visibilizar a los veteranos de guerra y de la pacificación, fortalecer el civismo y el patriotismo en la ciudadanía, y garantizar su reconocimiento más allá de actos militares"*, es decir es una medida para simbolizar *"el reconocimiento y percepción que el Estado no olvida a quienes defendieron la soberanía y el orden interno"*.

Lo señalado denota que la finalidad de la Autógrafa de Ley no es concordante con lo establecido en la Ley N° 27408 que se propone modificar, puesto que **la normativa vigente plantea un trato diferenciado en favor de poblaciones vulnerables que requieren de este tipo de medidas para superar las desventajas que surgen por su condición, tal situación no se asemeja a lo que se plantea para los Veteranos de Guerra y de la Pacificación**. Además, en la propuesta normativa no se ha desarrollado una justificación sobre bases objetivas y razonables para afectar el principio de igualdad, que permitan equiparar a los Veteranos de Guerra y de la Pacificación con las poblaciones vulnerables antes descritas, por lo que dicha falencia vulneraría el citado principio.

En esa misma línea, cabe traer a colación el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

Siendo así, resulta oportuno advertir que el artículo 1 de la Ley N° 27408, dispone que en los lugares de atención al público las mujeres embarazadas, las niñas, niños, **las personas adultas mayores y con discapacidad, deben ser atendidas y atendidos preferentemente**. Asimismo, el referido artículo señala que los servicios y establecimientos de uso público de carácter estatal o privado deben implementar medidas para facilitar el uso y/o acceso adecuado para las mismas.

En tal virtud, se puede señalar también que la Autógrafa de Ley se sustenta en el reconocimiento a los veteranos de guerra y de la pacificación, proponiéndose que sean incorporados bajo los alcances de la Ley N° 27408 a fin de que les sea extensiva la atención preferente prevista en la citada ley; no obstante, **la propuesta de inclusión se subsume dentro de los supuestos recogidos en la Ley N° 27408 en relación a los sujetos que se encuentran inmersos bajo su alcance (grupo de adultos mayores y/o personas con discapacidad)**, tal como se verifica de la disposición citada en el párrafo precedente; por lo que, no se evidencia un adecuado sustento que justifique la necesidad de aprobar una norma especial para dicho fin, en concordancia con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

4. Por otro lado, se evidencia que en el artículo 5 de la Autógrafa de Ley se establece que la municipalidad se encarga de aplicar las multas en ámbito de su jurisdicción y comunica su imposición y pago, entre otros, al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, ello no es acorde al ámbito de competencia de dicha institución, la cual conforme al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, está a cargo del planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones y acciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y ejecución de operaciones de ciberdefensa en el ámbito de sus competencias, en función de los objetivos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, a fin de garantizar la independencia, soberanía y la integridad territorial de la República.

Siendo así, se considera que la **Autógrafa de Ley debe guardar concordancia con las funciones y competencias atribuidas al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas por sus respectivos dispositivos legales**, de conformidad con lo previsto en el artículo 722 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Conforme a la línea de lo señalado, se evidencia que la Autógrafa de Ley plantea una medida regulatoria que no es concordante con el ordenamiento jurídico vigente, por lo que contraviene el principio de normatividad sistémica y la coherencia normativa, el cual conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional en los fundamentos 47 y 48 consiste en lo siguiente:

> *"47.*
> *(...)*
> *El ordenamiento conlleva la existencia de una normatividad sistémica, pues el derecho es una totalidad, es decir, un conjunto de normas entre las cuales existe tanto una unidad como una disposición determinada. Por ende, se le puede conceptualizar como el conjunto o unión de normas dispuestas y ordenadas con respecto a una norma fundamental y relacionadas coherentemente entre sí.*
>
> *Esta normatividad sistémica se rige bajo el criterio de la unidad, ya que se encuentra constituida sobre la base de un escalonamiento jerárquico, tanto en la producción como en la aplicación de sus determinaciones coactivas.*
>
> *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.*
> *(...)"*

En razón a lo expuesto precedentemente, consideramos que no se justifica la necesidad de aprobar una norma especial, en concordancia con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, habiéndose vulnerado el principio de normatividad sistémica y la coherencia normativa

---

2 *"Artículo 72.- Fuente de competencia administrativa*
72.1 ***La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley****, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.*
(...)"

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 ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27408 —LEY QUE ESTABLECE LA ATENCIÓN PREFERENTE A LAS MUJERES EMBARAZADAS, LAS NIÑAS, NIÑOS, LOS ADULTOS MAYORES, EN LUGARES DE ATENCIÓN AL PÚBLICO— CON LA FINALIDAD DE INCLUIR A LOS VETERANOS DE GUERRA Y DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL EN LOS ALCANCES DE LA NORMA

Artículo 1. Modificación del título de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público

Se modifica el título de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público, en los términos siguientes:

"LEY QUE ESTABLECE LA ATENCIÓN PREFERENTE A LAS MUJERES EMBARAZADAS, LAS NIÑAS, LOS NIÑOS, LOS ADULTOS MAYORES Y LOS VETERANOS DE GUERRA Y DE LA PACIFICACIÓN NACIONAL EN LUGARES DE ATENCIÓN AL PÚBLICO"

Artículo 2. Modificación de los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público

Se modifican los artículos 1, 4 —numeral 1— y 5 de la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público, en los términos siguientes:

*"**Artículo 1. Objeto de la Ley***

Se dispone que en los lugares de atención al público las mujeres embarazadas, las niñas, los niños, los veteranos de guerra y de la pacificación nacional, y las personas adultas mayores y con discapacidad sean atendidos preferentemente. Asimismo, los servicios y establecimientos de uso público de carácter estatal o privado deben implementar medidas para facilitar su uso o su acceso adecuado.

Artículo 4. Infracciones

Infracciones a la Ley:

1. *No brindar atención preferente a las mujeres embarazadas, niñas, niños, veteranos de guerra y de la pacificación nacional, y personas adultas mayores y con discapacidad en los lugares de atención al público.*

[...]

Artículo 5. Entidad competente

La municipalidad se encarga de aplicar las multas en el ámbito de su jurisdicción comunicando de su imposición y pago a la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA), a la Oficina Municipal de las Personas con Discapacidad (OMAPED), a las oficinas de servicio social y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), cuando corresponda".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Plazo para la adecuación normativa de las entidades de la administración pública

Las municipalidades provinciales y distritales, así como las demás entidades de la administración pública, en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, adecuarán su normativa para el cumplimiento de las modificaciones dispuestas en esta ley.

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

En Lima, a los veinte días del mes de marzo de dos mil veinticinco.

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