PL 2174/2021-CR

-DEFENSA NACIONAL...

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 11:33 am

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 079 -2023 –PR

Lima, 30 de marzo de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que establece la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo único la Autógrafa de ley establece que se otorgue una remuneración mínima vital (RMV) como asignación económica mensual para el soldado, grumete o avionero que realiza el servicio militar acuartelado, de conformidad con el artículo 54, numeral 4, de la Ley 29248, Ley del Servicio Militar.

   Asimismo, dispone que para otras jerarquías del personal de tropa que presta el servicio militar acuartelado, la asignación económica mensual se fija teniendo como monto base la RMV, la misma que es aprobada por el Ministerio de Defensa en noviembre de cada año y rige a partir de enero del año siguiente.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

   Naturaleza del servicio militar

   El Servicio Militar es una actividad de carácter personal, es retribuido mediante una serie de beneficios y derechos que buscan compensar las necesidades de los participantes y brindar posibilidades de desarrollo personal para su futuro[2]. El cual, se presta de dos formas:

   i) El Servicio en el Activo, que se cumple en las unidades, bases o dependencias de las Instituciones de las Fuerzas Armadas, y;
   ii) El Servicio en la Reserva, que se cumple en las unidades, bases o dependencias de las Instituciones de las Fuerzas Armadas, con la concurrencia a instrucción o entrenamiento durante períodos determinados; así como en casos de movilización militar o de grave amenaza o peligro inminente para la seguridad nacional[3].

   A su vez, el Servicio Militar en el Activo se cumple bajo dos modalidades: a) Acuartelado, que se cumple en forma permanente; y b) No Acuartelado, que se cumple, voluntaria y parcialmente[4].

---

1 Sobre la base del Informe Legal N° 00399-2023-MINDEF/SG-OGAJ y el Informe N° 0019-2023-EF/46.01.
2 Artículos 2 de la Ley Nº 29248, Ley del Servicio Militar. Modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo Nº 1146.
3 Artículo 21 de la Ley Nº 29248, Ley del Servicio Militar.
4 Artículo 44 y 55 de la Ley Nº 29248, Ley del Servicio Militar.

Ahora bien, uno de los derechos y beneficios del personal que realiza el Servicio Militar Acuartelado, es percibir una asignación económica mensual, conforme a la ley de la materia.

De ello, se desprende que la asignación económica mensual es una retribución económica por el servicio realizado fuera de un vínculo laboral; y, de acuerdo con el Decreto Supremo que Aprueban Disposiciones Complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N° 044-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público[5], configura como un gasto por encargo[6]; por lo que, la propuesta normativa en los términos propuesto de equipararlo a una RMV, desnaturalizaría la esencia de la asignación económica mensual.

Asignación económica mensual

Según el artículo 17 del Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú[7], la asignación económica para el personal del Servicio Militar Acuartelado constituye el percibo mensual del personal que se encuentre cumpliendo el Servicio Militar Acuartelado en las Fuerzas Armadas, cuyo monto se determinará como un mismo porcentaje de la Remuneración Consolidada del suboficial de menor rango, según corresponda, y serán aprobados mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese marco, a través del Anexo del Decreto Supremo que Aprueba monto de la Asignación Económica Mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado[8], se establece el monto de la asignación económica que percibe el personal que se encuentre cumpliendo el Servicio Militar Acuartelado, conforme se detalla a continuación:

GRADO	Porcentaje que corresponde al grado de Sub Oficial de Tercera o su grado equivalente (%)	MONTO (S/)
TSM - REGULAR		
SGTO 1°/CABO 1/SGTO 1°	18.47%	365
SGTO 2°/CABO 2/SGTO 2°	16.65%	329
CABO/MARIENERO/CABO	14.78%	292
SLDO/GRUMETE/AVIONERO	12.96%	256

De esa manera, la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado se encuentra debidamente establecida, no siendo correcto que el monto de la asignación mensual no se encuentre especificado, como erróneamente se señala en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley 2174/2021-CR, que dio origen a la Autógrafa de Ley.

En esa línea, de aprobarse un incremento a la asignación económica mensual equivalente a una RMV, como señala la Autógrafa de Ley, podría generar que el personal activo de las Fuerzas Armadas (FFAA) y Policía Nacional del Perú (PNP) soliciten el incremento de su Remuneración Consolidada.

---

[5] Decreto Supremo Nº 153-2021-EF.
[6] Numeral 3.7 del Artículo 3 del Decreto Supremo Nº 153-2021-EF.
[7] Decreto Legislativo Nº 1132.
[8] Anexo 1 del artículo 1 del Decreto Supremo N° 278-2012-EF.

A ello, se suma que si se da un incremento en la Remuneración Consolidada se daría un impacto en la propina de los cadetes y alumnos de las FFAA y PNP, dado que estas se calculan en función a un porcentaje de la Remuneración Consolidada del grado Sub teniente, Alférez de Fragata o Alférez, Sub Oficial de Tercera, Oficial de Mar Tercero o sus equivalentes, según corresponda.

Es menester señalar que, en el marco de lo establecido expresamente el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1132, no corresponde la emisión de una Ley para aprobar el monto de la asignación económica mensual del personal del Servicio Militar Acuartelado, sino que la misma debe ser establecida mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Es por ello que la Autógrafa de Ley ha sido formulada de forma aislada al marco normativo vigente, el cual establece el método de cálculo y el procedimiento para la aprobación del monto de la asignación económica mensual a favor del personal que realiza el servicio militar acuartelado.

En ese sentido, se observa la medida por generar un efecto de réplica en el mismo Sector.

Análisis del costo beneficio

En el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1436 - Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, la Administración Financiera del Sector Público se rige por los principios de Responsabilidad Fiscal y de Sostenibilidad Fiscal, por los cuales debe preservarse la estabilidad macroeconómica y la solvencia financiera del Sector Público en el mediano plazo, considerando de forma estricta su capacidad financiera en forma previa a la asunción de obligaciones de cualquier naturaleza que tengan impacto fiscal

Ahora bien, de la evaluación realizada en función de la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) se identifica que la implementación de esta medida tendría un costo de implementación para el 2023 de S/ 483 millones y para el 2024 un arrastre de S/ 579 millones.

Unidad Ejecutora	PEA	Diferencial Mensual	Costo 2023 (Por 10 Meses)	Costo 2024 (Por 12 Meses)
Ejército Peruano	44,659	41,643,017	416,430,172	499,716,206
Fuerza Aérea del Perú	2,250	2,461,299	24,612,992	29,535,590
Marina de Guerra del Perú	3,612	4,178,392	41,783,919	50,140,703
Total	**50,521**	**48,282,708**	**482,827,083**	**579,392,499**

*Costos de asignación económica según RMV 2023 para personal grumete, soldado y avionero, así como una proporción respecto a la RMV y lo indicado en Anexo 1 del DS 278-2021-EF para las otras jerarquías.
**Los costos se basan a su vez teniendo en cuenta el personal registrado en AIRHSP al 28/02/2023.

De igual manera, de la información presupuestaria del Pliego y el costo de la planilla del personal activo registrado en el AIRHSP, se identifica que el pliego no contaría con saldos presupuestarios en la partida de gastos 2.1.1 Retribuciones y Complementos en Efectivo, que le permita financiar dicha medida con sus propios recursos.

Partidas de Gasto	PIA 2023[1/]	PIM 2023[1/]	AIRHSP Anualizado Total 2023[2/]
2.1.1. Retribuciones y Complementos en Efectivo	3,510,537,081	3,498,387,485	3,536,453,556
2.1.3. Contribuciones a la Seguridad Social	365,638,353	365,719,416	368,268,934
Total	3,876,175,434	3,864,106,901	3,904,722,490

1/ Información SIAF al 09/03/2021. No considera partidas de gasto no vinculadas a planilla, según Tabla N° 02 de lineamiento Nª 6 de la Directiva para la Ejecución Presupuestaria para el año 2023. Ni la correspondiente a la específica 2.1.1.7.1 3 "Altas de Personal Militar y Policial"
2/ Información AIRHSP al 28/02/2023.

Asimismo, los recursos de la Genérica del Gasto 2.1 Personal y Obligaciones Sociales, para el presente ejercicio fiscal, está garantizando el gasto de la Planilla de Remuneración del Personal: Administrativo, del Magisterio, de la Salud, Docentes Universitarios, Docentes de Educación Superior, Diplomático, Obrero además de gastos variables y Ocasionales, en las Unidades Ejecutoras del pliego 026 Ministerio de Defensa, y la progresión al cierre del Ejercicio Fiscal no permitirían disponer de saldos para una posible reorientación dentro de la Genérica del Gasto materia de análisis.

En ese sentido, el Pliego 026. Ministerio de Defensa no dispone de saldos presupuestarios para cubrir la incidencia presupuestal que generaría la implementación de la Autógrafa de Ley. Entonces, al no contarse con recursos, se deberá tramitar una Demanda Adicional según los requisitos establecidos en la Directiva de Ejecución vigente o en su Defecto que el Ministerio de Economía y Finanzas emita el Dispositivo Normativo que permita financiar la incidencia presupuestaria identificada en la Exposición de Motivos.

Así, esta Exposición de Motivos no realiza un análisis de las incidencias presupuestales que generaría establecer el gasto de asignación económica mensual para el servicio militar acuartelado.

Por tanto, de aprobarse la propuesta normativa expuesta y de no contar con los recursos necesarios para su implementación, se estaría contraviniendo con lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2023, en la cual señala, entre otros, que se debe cumplir con las reglas para mantener la estabilidad presupuestaria[9].

Asimismo, también se entraría en conflicto con el artículo 6 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, el cual señala lo siguiente:

[9] "Artículo 2. Estabilidad presupuestaria
(...)
2.2 Durante el Año Fiscal 2023, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

"Artículo 6. Ingresos del personal
Se prohíbe en las entidades del Gobiemo Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Ofi cina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Contraloría General de la República, Junta Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, universidades públicas, y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas."

Así, la Autógrafa de Ley no guarda coherencia con lo establecido en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal, en relación a la prohibición en las entidades del Gobierno Nacional de aprobar el incremento de asignaciones o compensaciones económicas o conceptos de cualquier naturaleza.

De igual manera, la propuesta normativa generaría gastos que no estarían contemplados en el presupuesto institucional del Ministerio de Defensa, lo cual demandaría recursos adicionales al Tesoro, la misma que vulneraría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440[10], Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público y en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)"*.

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

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

[10] "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.
(...)"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA MENSUAL PARA EL PERSONAL DEL SERVICIO MILITAR ACUARTELADO

Artículo único. Asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado

Se establece en una remuneración mínima vital (RMV) la asignación económica mensual para el soldado, grumete o avionero que realiza el servicio militar acuartelado, de conformidad con el artículo 54, numeral 4, de la Ley 29248, Ley del Servicio Militar.

Para las otras jerarquías del personal de tropa que presta el servicio militar acuartelado, la asignación económica mensual se fija teniendo como monto base la RMV, es aprobada por el Ministerio de Defensa en noviembre de cada año y rige a partir de enero del año siguiente.

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

En Lima, a los nueve días del mes de marzo de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA