

## INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA N° 015-2019-IP PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 334-2020-2021-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 17 de julio de 2020 e ingresado al despacho el 19 de julio del mismo año.

Se deja constancia que a pedido del señor Congresista Ali Mamani Barriga en la Sesión Ordinaria del 20 de noviembre del 2020, el presente informe fue sometido a votación, a través del mecanismo del voto por separado, propuesta que fue aceptada por los demás integrantes del grupo de trabajo asistentes a la Sesión. En consecuencia, se sometió al voto:

- 1.- El texto íntegro del Decreto de Urgencia N° 015-2019, con exclusión de los artículos 11 y 12 del mencionado decreto; y,
2. Los artículos 11 y 12 del Decreto de Urgencia N° 015-2019

- ✓ Votación del texto íntegro del Decreto de Urgencia N° 015-2019, con exclusión de los artículos 11 y 12 del mencionado decreto:

Siendo el resultado el siguiente: votos a favor: señores congresistas Jim Mamani Barriga, Isaías Pineda Santos, Leslye Lazo Billón, María del Carmen Omonte y Robinson Gupioc Ríos y Gino Costa Santolalla. Voto en Abstención: señor congresista Carlos Mesía Ramírez. Ningún voto en contra. Aprobado en Mayoría.

- ✓ Votación de los artículos 11 y 12 del Decreto de Urgencia N° 015-2019.

Siento el resultado el siguiente: Votos a favor: señores congresistas Leslye Lazo Villon, María del Carmen Omonte y Gino Costa Santolalla. Votos en contra: señores congresistas Isaías Pineda Santos y Jim Mamani Barriga. Abstenciones: señores Congresistas: Robinson Gupioc y Carlos Mesía. Aprobado en Mayoría.

En atención a los resultados de la votación por separado respecto del Informe recaído en el Decreto de Urgencia N° 015-2019, votado en su integridad, sin los artículos 11 y 12; así como, la votación separada, de éstos últimos artículos; se concluye que, en ambos casos, el referido informe, se aprobó en mayoría, conforme a los resultados de la votación descritos.

## **1.- Antecedentes**

### **1.1.- Antecedentes generales**

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, de fecha 30 de setiembre de 2019, se produjo la disolución del Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, se convocó a elecciones para un nuevo Congreso, ante el cual deben elevarse los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, conforme a lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 135 de la Carta Magna.

Por Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2019-CC, se confirmó la validez del acto contenido en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que declara la disolución del Congreso de la República elegido para el periodo 2016-2021 y convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020.

El artículo 135 de la Constitución Política del Perú prevé que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, de los que debe dar cuenta a la Comisión Permanente del Congreso disuelto para que los examine y eleve al nuevo Congreso, una vez que este se instale.

### **1.2.- Aspectos procedimentales**

El Poder Ejecutivo, con fecha 19 de noviembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 015-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de noviembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 280-2019-PR, ingresado el 25 de noviembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 26 de noviembre de 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 19 de febrero de 2020, aprobó el informe que examinó el Decreto de Urgencia N° 015-2019 con 15 votos a favor, 0 en contra y 3 abstenciones.

A continuación, las conclusiones del mencionado informe son las siguientes:

***6.1** El plazo para aprobar el dictamen de la Ley de Equilibrio Financiero no está regulado en la Constitución Política del Perú, como si lo está el plazo para aprobar la autógrafa del presupuesto público, que es hasta el 30 de noviembre de cada año.*

***6.2** El Decreto de Urgencia 015-2019 es similar al Proyecto de Ley 4714/2019-PE, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, que ingreso a trámite el 29 de agosto de 2019 y fue sustentado por el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas el 5 de setiembre de 2019 en el Pleno del Congreso. En el Decreto de Urgencia se reemplaza “ley” por “decreto de urgencia”, e incorpora la disposición complementaria tercera referida al refrendo por el Presidente y del Consejo de Ministros y otros ministros.*

***6.3** El Decreto de Urgencia cumple con los requisitos formales y sustanciales del test de constitucionalidad.*

***6.4** El Decreto de Urgencia a través de su artículo 1 está ligado directamente al financiamiento de los gastos que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 que asciende a S/ 177 368 millones. Este artículo, considera la estimación de los recursos públicos a nivel de fuentes de financiamiento y para los tres niveles de gobierno de acuerdo a lo siguiente: Recursos Ordinarios S/177 465 millones, Recursos Directamente Recaudados S/ 14 507 millones, Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito S/21 239 millones, Donaciones y Transferencias S/554 millones, y los Recursos Determinados son S/23 600 millones.*

**6.5** El articulado hace referencia a disposiciones que tienen como finalidad el equilibrio financiero como son las normas de estabilidad presupuestaria (Art.2), incorporación de ingresos propios (Art.4), saldos de balance de Recursos Directamente Recaudados (Art.8), FONAFE debe transferir al tesoro público las utilidades acumuladas al Año Fiscal 2019 (Art.9), emisión de letras de tesoro (Art.10). En algunos casos son normas repetidas en los últimos años, como la de ingresos propios y saldo de balance de Recursos Directamente Recaudados.

**6.6** También contiene disposiciones que por la materia no deberían formar parte de este decreto de urgencia como son:

- ✓ Recursos propios del Tribunal Fiscal (Art.6)
- ✓ Cálculo de los recursos propios de la Sunat (Art.7)
- ✓ Transferir a la ONP de las pensiones del Decreto Ley 20530 de las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación, y las Sociedad de Beneficencia (Arts.11 y 12).
- ✓ Planilla electrónica (Art.13).
- ✓ Interoperabilidad con el Aplicativo Informático de la Planilla Única de Pago del Sector Público (Art.14).
- ✓ Modificar la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, para reducir el presupuesto institucional de los proyectos financiados con esta fuente (Art.15).
- ✓ Autorización de uso de recursos para acciones de remediación ambiental y construcción de planta de fraccionamiento (Art.16).
- ✓ Prórrogas contenidas en la segunda disposición complementaria final, que por su naturaleza no deberían ser considerados en la Ley de Equilibrio Financiero, sino en otras leyes de acuerdo a materia legislativa (DCF segunda).”

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, elegido para el Periodo Legislativo 2020-2021, se derivaron los informes aprobados por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República a las Comisiones Ordinarias y a la Comisión de Constitución y Reglamento. En este caso, además, al Grupo de Trabajo de control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su correspondiente estudio e informe.

El presente Decreto de Urgencia ha sido remitido tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

### **1.3.- Cumplimiento de requisitos formales**

El Decreto de Urgencia N° 010-2019, según su parte considerativa, cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme al numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política y ha sido publicado con cargo a dar cuenta a la Comisión Permanente, en congruencia con el artículo 135 de la Carta Magna.

El Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros; la Ministra de Economía y Finanzas; el Ministro de Transportes y Comunicaciones; la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social; el Ministro de Cultura; la Ministra del Ambiente; la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministro de Energía y Minas; el Ministro de Comercio Exterior y Turismo; la Ministra de la Producción; la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo; el Ministro de Agricultura y Riego; la Ministra de Salud; la Ministra de Educación; la Ministra de Justicia y Derechos Humanos; el Ministro del Interior; el Ministro de Defensa y el Ministro de Relaciones Exteriores, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.

Bajo este escenario, cabe tener en cuenta lo señalado por el artículo 46 del Reglamento del Congreso, el cual indica:

*“Artículo 46.- Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento.”*

En tanto que el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala que:

*“Artículo 91.- El Congreso ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de su facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:*

- a) *Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto (...).” (el subrayado es agregado)*

Si bien el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República refiere un procedimiento de control para los decretos de urgencia emitidos en virtud del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, no existe una regulación procedimental específica para los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la misma norma suprema. Sin embargo, lo estipulado en el citado artículo también resultaría aplicable en lo pertinente.

En ese sentido, se puede apreciar que el decreto de urgencia examinado fue publicado el día 22 de noviembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 25 de noviembre de 2019, mediante Oficio N° 280-2019-PR.

#### **1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 015 -2019**

- Constitución Política del Perú, artículo 118 numeral 19, artículo 123 numeral 3, artículo 125 numeral 2, artículo 134 y artículo 135.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos 46 y 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

#### **2. Marco constitucional y reglamentario**

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política ha especificado que durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, se produce el siguiente escenario:

*"Artículo 135.-  
(...)*

*En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale." (el subrayado es agregado)*

Así, se resalta la atribución de legislar por parte del Poder Ejecutivo en dicho periodo a través de los decretos de urgencia, a diferencia de lo que se encuentra establecido para estos dispositivos normativos durante el periodo de funcionamiento normal del Congreso de la República, como puede advertirse del siguiente artículo:

*" Artículo 118.-*

*(...)*

*19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia." (el subrayado es agregado)*

De este modo, la naturaleza de las atribuciones constitucionales conferidas es claramente diferente.

Este escenario debe comprenderse a la luz de que durante el interregno parlamentario momentáneamente existe un cambio en el orden constitucional ordinario por habilitación de la misma Constitución Política; otorgándole al Poder Ejecutivo la facultad de legislar con la finalidad de que no se produzca un vacío en las necesidades de regulación del Estado, asegurando la atención de los asuntos pendientes y la continuidad de sus labores, sin que esto implique la inexistencia de límites pauteados por la propia Carta Magna.

A saber, en cuanto a los **límites materiales**, es posible colegir que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, por ejemplo, no podrían regular materias que exigen una votación calificada del Congreso de la República, dado el alto carácter de representatividad que estos requieren. En el mismo sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, punto 16, ha referido que:

*"16. Debe considerarse que no sería pertinente legislar sobre reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); leyes orgánicas (artículo 106 de la Constitución), salvo que se trate de contenidos no orgánicos; Tratados*

*Internacionales (artículo 56 de la Constitución); tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79 de la Constitución), y; cualquier materia que requiera la votación calificada del Congreso.”*

En consonancia a la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso señalar que la Comisión Permanente del Congreso disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del primer informe que aprobó durante su funcionamiento; a partir del examen de constitucionalidad favorable que efectuó del Decreto de Urgencia N° 002-2019, sobre medidas para la realización de las elecciones de un nuevo Congreso. En dicho documento, la anterior Comisión Permanente indicó que las materias excluidas de regulación por parte del Ejecutivo durante el interregno parlamentario serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria<sup>1</sup>,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Precisando, además, que:

*“A lo señalado corresponde agregar que el Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de norma cuya vigencia sea urgente; e, ineludible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no pueda afectarse la gobernabilidad democrática”*

---

<sup>1</sup> En este punto cabe tener presente la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, donde indica que tal limitación solo estaría referida al tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

De otro lado, en cuanto a los **límites formales**, en tanto los decretos de urgencia tienen rango de ley, están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza; de modo que se encuentran sujetos a la siguiente formalidad: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 de la Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993).

### **3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 015-2019**

El Decreto de Urgencia N° 015-2019 tiene por objeto dictar medidas para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de dieciséis (16) artículos y tres (3) disposiciones complementarias finales, por medio de los cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

Se especifica que los gastos contenidos en el Presupuesto del Sector Público, que ascienden a la suma de S/ 177 367 859 707,00 (ciento setenta y siete mil trescientos sesenta y siete millones ochocientos cincuenta y nueve mil setecientos siete y 00/100 soles) para el Año Fiscal 2020, provienen de las siguientes fuentes de financiamiento: recursos ordinarios (66.23%), recursos directamente recaudados (8.18%), recursos por operaciones oficiales de crédito (11.98%), donaciones y transferencias (0.31%) y recursos determinados (13.31%).

Se señala que las reglas para la estabilidad de la ejecución del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 se sustentan en el Decreto Legislativo N° 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, especificándose las reglas que para tal fin deberán cumplir las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Se indica la posibilidad de que, previa evaluación periódica y mediante decreto supremo, el Ministerio de Economía y Finanzas efectúe modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, únicamente respecto de aquellos Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito en proceso de desembolso o con contratos de préstamo suscritos. Luego de lo cual y durante los primeros cinco (05) días de haberse efectuado los cambios, el

Ejecutivo deberá informar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

Se establecen las reglas específicas para que los recursos que provengan de los procesos de concesión se incorporen en los presupuestos institucionales por aplicación de la Ley N° 27889, Ley que Crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional.

Se reporta que los gastos tributarios ascienden a la suma de S/ 11 662 101 000,00 (once mil seiscientos sesenta y dos millones ciento un mil y 00/100 soles), monto a que se refiere el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023.

Se definen los recursos propios del Tribunal Fiscal y el cálculo de los mismos para la SUNAT durante el Año Fiscal 2020.

Asimismo, con la finalidad de asegurar el adecuado financiamiento de la ejecución del Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2020, se fijan los periodos, condiciones y procedimiento para que los saldos de balance de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados de las entidades del Poder Ejecutivo constituyan recursos del Tesoro Público. Se exceptúan de lo previsto las universidades públicas, las entidades que atienden emergencias sanitarias o fitosanitarias y los montos que se encuentren comprometidos por mandato legal expreso.

Se dispone que el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) transfiera al Tesoro Público utilidades hasta por el monto de S/ 400 000 000,00 (cuatrocientos millones y 00/100 soles).

Se establece que para el Año Fiscal 2020, el monto máximo de saldo adeudado al 31 de diciembre de 2020, por la emisión de las Letras del Tesoro Público, no sea mayor a S/ 3 000 000 000,00 (tres mil millones y 00/100 soles).

Se establece que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) se encargue de la administración y pago de las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N° 20530 de las Unidades Ejecutoras a cargo del Ministerio de Educación y de las Sociedades de Beneficencia.

Se establece que la SUNAT es responsable de implementar adecuadamente los registros previsionales en la Planilla Electrónica.

Se establece que el Ministerio de Economía y Finanzas deberá liderar los procesos de interoperabilidad del Aplicativo Informático de la Planilla Única de Pago del Sector Público, incluyendo la interoperabilidad con las bases de datos de sentencias judiciales.

Se autoriza y establece el procedimiento para que los pliegos del Gobierno Nacional y de Gobiernos Regionales que prevean una menor ejecución financiera de proyectos financiados con Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito procedan a reducir el Presupuesto Institucional en la mencionada fuente de financiamiento, previa opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se autoriza que el Ministerio de Energía y Minas, durante el Año Fiscal 2020, utilice los recursos de todos sus saldos de balance para: i) financiar la ejecución de acciones de remediación ambiental; ii) realizar transferencias financieras a favor del Fondo Nacional del Ambiente y de la empresa Activos Mineros SAC, previo convenio; y, iii) realizar transferencias financieras a favor del Gobierno Regional del Cusco para el financiamiento del proyecto de inversión “Construcción Planta de Fraccionamiento de LGN en la Provincia de la Convención”.

Finalmente, a través de las disposiciones complementarias finales se estableció:

- La vigencia del presente decreto para el año 2020, a excepción de su artículo 15, que entró en vigencia al día siguiente de la publicación de la norma.
- La prórroga de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 de: i) la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, ii) la Septuagésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019; y, iii) el encargo efectuado en la Única Disposición Transitoria de la Ley N° 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético.

#### **4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 015-2019**

##### **4.1. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales**

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución Política y los artículos 46 y 91 del Reglamento del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta del decreto de urgencia emitido a la Comisión Permanente del Congreso disuelto.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 123 inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política, los decretos de urgencia del interregno parlamentario, al igual que los decretos de urgencia ordinarios, deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y aprobados por el Consejo de Ministros.

El Decreto de Urgencia N° 015-2019 fue publicado el 22 de noviembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 25 de noviembre, mediante Oficio N° 280-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica la Tercera Disposición Complementaria Final y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos. Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario.

#### **4.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales**

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución y a diferencia de lo permitido por el inciso 19 del artículo 118, durante el periodo del interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo no solo puede legislar en materia económica y financiera a través de los decretos de urgencia sino, también, sobre otros asuntos que beneficien a la ciudadanía y cuya espera no podría prolongarse hasta la instalación del nuevo Congreso; con excepción de aquellas materias que el mismo Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha especificado en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR y con cuyas exclusiones concordó la Comisión Permanente del anterior Congreso desde el primer análisis que efectuó sobre este tipo de decretos de urgencia.<sup>2</sup>

El Decreto de Urgencia N° 015-2019 dicta medidas para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, a través de disposiciones de carácter general (artículos 1 y 2), especial (artículos 3 al 16) y complementarias finales. Las mismas que resulta conveniente visualizar a través del siguiente cuadro:

---

<sup>2</sup> Véase la opinión de la Comisión Permanente contenida en el Informe del Decreto de Urgencia N° 002-2019, que aprobó medidas para la realización de las elecciones para un nuevo Congreso, pp. 11-13.

	<b>Contenido</b>	<b>Opinión de CP 2019</b>
<b>GENERALES</b>	Especificación de las fuentes de financiamiento de los gastos del Presupuesto Público (art. 1)	<b>Conforme</b> Presente en Leyes EF
	Aplicación de la estabilidad presupuestaria sobre la base del DL 1276, Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (art.2)	<b>Conforme</b> Presente en Leyes EF
<b>ESPECIALES</b>	Modificaciones presupuestarias sobre Recursos Ordinarios Oficiales de Crédito a cargo del MEF (art.3)	<b>Conforme</b> Presente en Ley EF2019
	Reglas para la incorporación en los presupuestos institucionales de los recursos de los procesos de concesión, conforme a la Ley N° 27889 (art.4)	<b>Conforme</b> Legislar en DL 1440 Presente en Leyes EF
	Reporte de gastos tributarios en el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 (art.5)	<b>Conforme</b> Presente en Ley EF2019
	Definición de los recursos propios del Tribunal Fiscal y cálculo de los mismos para la SUNAT durante el Año Fiscal 2020 (arts. 6 y 7)	<b>Conforme</b> Presente en Ley EF2019
	Periodo, condiciones y procedimiento para que los saldos de balance de los Recursos Directamente Recaudados de las entidades constituyan recursos del Tesoro Público (art.8)	<b>Conforme</b> Legislar en DL 1440 Presente en Leyes EF
	Transferencia de utilidades de FONAFE al Tesoro Público (art.9)	<b>Conforme</b> Presente en Ley EF2019
	Monto máximo de saldo adeudado al 31 de diciembre de 2020, por la emisión de las Letras del Tesoro Público (art.10)	<b>Conforme</b> Presente en Ley EF2019
	ONP a cargo de la administración y pago a pensionistas del Decreto Ley N° 20530 del Ministerio de Educación y Sociedades de Beneficencia (art. 11 y 12)	<b>Conforme</b>
	SUNAT a cargo de implementar los registros previsionales en la Planilla Electrónica (art. 13)	<b>Conforme</b>
	MEF a cargo de la interoperabilidad del Aplicativo Informático de la Planilla Única de Pago del Sector Público (art.14)	<b>Conforme</b>
	Autorización para que el Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales puedan reducir el Presupuesto Institucional en los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (art. 15)	<b>Conforme</b> Legislar en DL 1440
	Autorización al MEM para el uso de saldos de balance en la ejecución de acciones de remediación ambiental y transferencias financieras específicas (art. 16)	<b>Conforme</b> Legislar en Ley del Presupuesto
Vigencia para el 2020, salvo el artículo 15 (1° DCF).	<b>Conforme</b>	

	Prórroga de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 de disposiciones específicas de la Ley de Equilibrio Financiero de 2019, Ley de Presupuesto del 2019 y Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético (2° DCF).	<b>Conforme</b>
--	---	-----------------

\*Leyes EF: Leyes del Equilibrio Financiero.

\*\* Ley EF2019: Ley del Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

\*\*\* DCF: Disposición Complementaria Final.

\*\*\*\* DL: Decreto Legislativo.

Como puede observarse del cuadro y de las conclusiones emitidas por la Comisión Permanente del Congreso disuelto, ésta concluyó sobre la conformidad constitucional de los artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 8°, 9°, 10° y la 1era DCF; a pesar de lo cual, expresó que los artículos 4° y 8° deberían encontrarse contenidos en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, porque de forma constante era posible ubicarlas en las Leyes del Equilibrio Presupuestal e incidían sobre los créditos suplementarios y la forma de incorporar los saldos de balance modificando los montos del presupuesto público, respectivamente.

Asimismo, en cuanto a los artículos: 6°, 7°, 11°, 12°, 13°, 14°, 15°, 16° y 2da DCF ha expresado que: “*También contiene disposiciones que por la materia no deberían formar parte de este decreto de urgencia*”; sin haber dejado de precisar previamente que: “*El Decreto de Urgencia cumple con los requisitos formales y sustanciales del test de constitucionalidad*”.

Así, en específico sobre dichos artículos se indicó lo siguiente (la negrita es agregada):

Contenido	Opinión específica
Definición de recursos propios del Tribunal Fiscal (art. 6)	“ <i>El presente artículo <b>se repite en las diferentes leyes de equilibrio</b>, por lo menos desde el año 2003 a la fecha, razón por la que se propone legislar este punto en una norma de carácter general (...)”</i>
Cálculo de los recursos propios de la SUNAT (art. 7)	“ <i>Este artículo, <b>es reiterativo en las últimas leyes de equilibrio financiero</b> (2017, 2018, 2019), y por ello, se debe evaluar su inclusión de manera permanente en el Decreto Legislativo 1440 (...)”</i>
ONP a cargo de administración y pago de pensiones del Decreto Ley 20530 del MINEDU y Sociedades de Beneficencia (art. 11 y 12)	“ <i>(...) los artículos 11 y 12 (...) <b>deberían ser incluidos en otra norma de carácter permanente</b>, considerando que se trata del pago de pensiones y derechos laborales, y no deben regularse en esta ley de carácter temporal (...)”</i>

SUNAT hace registros previsionales en Planilla Electrónica (art. 13)	<i>“Este artículo no guarda relación ni se ajusta a la finalidad de la Ley del Equilibrio Financiero; ya que está referido a la gestión de los registros previsionales de los trabajadores, por lo que <b>se sugiere que se legisle en una norma de carácter general</b>”</i>
MEF a cargo de la interoperabilidad de la Planilla Única de Pago del Sector Público (art.14)	<i>“Este artículo referido a los procesos de interoperabilidad (...) <b>deberían ser legislados en una norma de carácter general</b> ya que es un artículo que implementa un mecanismo de gestión de recursos humanos del sector público”</i>
Gobiernos Regionales y Locales pueden modificar Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (art. 15)	<i>“Este artículo, no busca establecer el equilibrio, sino tiene sus efectos en la ejecución del gasto público (...) Si la autorización es de carácter general, <b>debería ser considerada en el Decreto Legislativo 1440</b> (...) y no en esta norma de carácter anual (...)”</i>
MEM puede usar saldos de balance para remediación ambiental y planta de fraccionamiento (art. 16)	<i>“Este artículo es una propuesta específica y no genérica (...) por lo que deberían de ser incluidas en una legislación diferente, porque además se mencionan transferencias financieras, que escapan del ámbito del equilibrio financiero (...) Por sus alcances, <b>debió ser incluida en la Ley del Presupuesto del Año Fiscal 2020.</b>”</i>
Prórroga de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 de disposiciones específicas de la Ley de Equilibrio Financiero de 2019, Ley de Presupuesto del 2019 y Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético (2° DCF).	<i>“En conclusión, las tres prórrogas aprobadas en la segunda disposición complementaria final, por su naturaleza no deben estar incluidas en el texto normativo del Decreto de Urgencia 015-2019 (...) y <b>deberían ser consideradas en las normas que correspondan a cada una de las materias</b>”</i>

A partir de este detalle, incluso, se advierte que en el caso de los artículos 6°, 7°, 15° y 16° la Comisión Permanente anterior no solo reconoce su constitucionalidad sino que las ubica en otras normas ya existentes de nuestro ordenamiento jurídico. De modo que solo en el caso de los artículos 11°, 12°, 13° y 14°, en tanto regulan aspectos de carácter permanente, recomienda su incorporación en una norma de carácter general y no temporal con vigencia anual como sucede con las Leyes de Equilibrio Presupuestal.

Esta conclusión es coherente con el marco de regulación reconocido para los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú; pues ninguna de las disposiciones ha implicado la creación, modificación o derogación

de normas sobre las materias que se encontrarían excluidas del ámbito de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo como son:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria referida al tratamiento especial para una determinada zona del país<sup>3</sup>,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

En resumen, la Comisión Permanente anterior no cuestionó la constitucionalidad de estos últimos artículos sino su pertinencia, por técnica legislativa, al encontrarse contenidos en la Ley del Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. Sin embargo, siendo que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario se rigen bajo un criterio de amplitud en sus materias de regulación, siempre que no se trate de aquellas referidas como excluidas, dicha pertinencia y necesidad de regulación debe presumirse favorablemente. Así sucede con las disposiciones del decreto de urgencia sobre la asignación de nuevas competencias a la ONP y SUNAT en asuntos previsionales y al MEF en cuanto a la interoperabilidad de la Planilla Única de Pago del Sector Público.

### ***Sobre los artículos 11 y 12 del Decreto de Urgencia N° 015-2019***

Específicamente, en cuanto a los mencionados artículos, la anterior Comisión Permanente señaló:

*“(...) los artículos 11 y 12 no tienen relación con la misión de la Ley del Equilibrio Financiero, por lo que definitivamente están fuera de contexto, y que la solución a los problemas de gestión de los pensionistas del régimen del Decreto Ley*

---

<sup>3</sup> Conforme a la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR.

20530, tanto del Sector Educación como de las Sociedades de Beneficencia, deberían ser incluidos en otra norma de carácter permanente, considerando que se trata del pago de pensiones y derechos laborales, y no deben regularse en esta ley de carácter temporal, cuyo objetivo principal es la estimación de los recursos públicos del Presupuesto de gasto del Año Fiscal 2020.” (el subrayado es agregado)

A su vez, el Proyecto de Ley N° 4714/2019-PE, que también contenía dichos artículos, no registra debate específico en torno a los mismos<sup>4</sup>, al momento de su sustentación ante el Pleno del Congreso de la República, efectuado el 5 de setiembre de 2019.

Sin perjuicio de ello, se ha advertido que el Proyecto de Ley N° 5422/2020-CR propone la derogación de dichos artículos considerando que:

- 1) El cambio de acreedor generará que los procesos de reclamos o demandas de pensiones se dirijan a un nuevo administrador y tendrán que seguirse nuevos procesos judiciales para demandar el reconocimiento de deudas ante la ONP.
- 2) Se contraviene el principio de no regresividad de los derechos sociales. Situación que se presentará en conceptos como pensiones de sobrevivencia, bonificación por escolaridad, deuda social por preparación de clases, viáticos, movilidad, remuneración básica, nivelación de pensiones, entre otros.
- 3) La Comisión Permanente del Congreso disuelto ha indicado que los artículos 11 y 12 no deberían ser regulados en la Ley de equilibrio financiero debido a su transitoriedad, razón por la cual recomiendan su derogación.

Al respecto cabe anotar que el artículo 11 de la Constitución, a través de la Ley N° 28389, publicada el 17 de noviembre de 2004, vía reforma constitucional, fue modificado con el siguiente agregado:

*“La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado”.*

---

<sup>4</sup> Es oportuno recordar que el informe de la anterior Comisión Permanente refiere que el Decreto de Urgencia N° 015-2019 guarda plena similitud con el Proyecto de Ley N° 4714/2019-PE (p.23), Ley del Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, sustentado por el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, y el Ministro de Economía y Finanzas, Carlos Oliva Neyra.

Y como ya ha tenido oportunidad de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC, cuya jurisprudencia resulta pertinente mencionar en función a los argumentos que se han expuesto para sustentar la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 12 del Decreto de Urgencia N° 015-2019:

- 1) La seguridad social es la garantía institucional (FF.JJ 55) del derecho fundamental a la pensión, cuya naturaleza es de configuración legal (FF.JJ 120); de tal modo que, salvo su contenido esencial,<sup>5</sup> los requisitos de acceso, goce, administración, reajuste, tope pensionario, entre otros que formen parte del contenido accidental (contenidos no esencial y contenido adicional) del derecho a la pensión se encuentran librados a la regulación legal.<sup>6</sup>

Asimismo, siendo la Oficina de Normalización Previsional-ONP la entidad especializada en materia previsional y el Ministerio de Economía y Finanzas, la entidad de gobierno que administra el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530, conforme al artículo 1 de la Ley N° 28938, se aprecia que el decreto de urgencia bajo análisis ha respetado los márgenes constitucionales y, además, ha operado en función al principio de unificación previsional invocado por el Tribunal Constitucional: *“(…) todos los regímenes previsionales administrados por el Estado comparten el objeto de proveer a los pensionistas o a sus sobrevivientes de los recursos necesarios para su mantenimiento o sustento, la reforma implementada debe ser tomada como un primer paso para su unificación progresiva” (FFJJ 163)*; cuyo reflejo se encuentra en la Ley N° 28449, Ley que

---

<sup>5</sup> El Tribunal Constitucional lo ha definido en los siguientes términos: “El contenido esencial del derecho a la pensión está constituido por tres elementos, a saber:

- el derecho de acceso a una pensión;
- el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y,
- el derecho a una pensión mínima vital.

Mediante el derecho fundamental a la pensión, la Constitución de 1993 garantiza el acceso de las personas a una pensión que les permita llevar una vida en condiciones de dignidad. Este derecho fundamental también comporta el derecho de las personas a no ser privadas de modo arbitrario e injustificado de la pensión; de ahí que corresponda garantizar, frente a la privación arbitraria e irrazonable, el goce de este derecho, sin perjuicio de reconocer el disfrute de una pensión mínima vital como materialización concreta del clásico contenido esencial del derecho a la pensión.” (FF.JJ 107)

<sup>6</sup> También en concordancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional: “En cuanto al contenido no esencial compuesto por el reajuste pensionario y el tope pensionario máximo, la ley de reforma constitucional ha establecido el marco de su configuración legal, según se verá *infra*, lo cual no es inconstitucional. En igual sentido, el contenido adicional integrado por las pensiones de viudez, orfandad y de los ascendientes constituyen materia para la libre configuración del legislador, lo cual tampoco la vuelve inconstitucional.” (FF.JJ 108)

establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530.<sup>7</sup>

- 2) De otro lado, en cuanto al principio de no regresividad que atañe al derecho a la pensión, es pertinente observar que las disposiciones de los artículos 11 y 12 del Decreto de Urgencia N° 015-2019 versan sobre cuestiones de gestión y/o administración, esto es, materias que resultan propias de las competencias del Poder Ejecutivo. Los artículos en cuestión no tienen incidencia sobre el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, sobre el cual podría predicarse el invocado principio.

En último término, Tribunal Constitucional también ha aclarado que este principio no puede ser entendido en función a la exclusividad de los intereses de un grupo previsional, sino en función a los intereses de la comunidad; de ahí que pudiera declarar la constitucionalidad, por ejemplo, de la imposición de topes. Así, a la letra, indicó que:

*“(...) el análisis de las eventuales regresiones que en materia de seguridad social realice el Estado, debe hacerse considerando a un grupo de pensionistas no representativos de la situación que afronta el Estado en dicha materia. Pero, tampoco pueden desconocerse, como lo haría una interpretación utilitarista del bien común, más bien propia Estado liberal, los derechos pensionarios de la minoría beneficiada; por cuanto ella accedió a dichas pensiones no por voluntad individual, sino por mandato del legislador. En consecuencia, cualquier modificación a dicho régimen privilegiado de pensiones sólo puede ser promovido invocando el principio de solidaridad, en el que no se anula el derecho de la minoría, sino que se le redimensiona limitadamente.”*

Por lo tanto, siendo que las modificaciones propuestas versan sobre un asunto de gestión y/o administración en coherencia con el principio de unificación que debe regir a los regímenes previsionales a cargo del Estado, no implican vulneración alguna en contra del principio de no regresividad en el marco del contenido social del derecho fundamental a la pensión.

---

<sup>7</sup> Específicamente, el artículo 11 de la Ley N° 28449 indica: “Los funcionarios y empleados de todas las entidades del Sector Público que tengan en sus planillas personas comprendidas en el régimen de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 20530 están obligados a cumplir, bajo responsabilidad, las directivas y requerimientos que en materia de pensiones emita el Ministerio de Economía y Finanzas.”

- 3) Finalmente, en cuanto a la transitoriedad de las disposiciones contenidas en los artículos 11 y 12 del presente decreto de urgencia, más bien, esta aporta a favor del cumplimiento del marco constitucional que puede exigirse a este tipo de dispositivos legales, de ahí que el Ejecutivo haya emitido el Decreto de Urgencia N° 077-2020, que establece medidas para el otorgamiento y pago de las pensiones a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a los afiliados que se encuentran en situación de riesgo en el marco de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19 y dicta otras disposiciones; donde, se detallan los aspectos del financiamiento y sucesión de las medidas inicialmente dictadas por el Decreto de Urgencia N° 015-2019, con vigencia al 31 de marzo de 2021.

En dicho orden de ideas, es posible concluir que el decreto de urgencia bajo examen, sobre aprobación del Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, respeta la búsqueda de los intereses generales de la comunidad. Igualmente, se aprecia la conexidad entre la medida adoptada y el impacto esperado, pues todas las medidas se encuentran enmarcadas en el logro del mandato constitucional establecido en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú, en aras de asignar equitativamente los recursos públicos y que su programación y ejecución respondan a criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas. En cuanto a la transitoriedad y excepcionalidad, estas se ven reflejadas en el límite temporal de la norma y la urgencia que implicaba adoptarla antes del 30 de noviembre de 2019, siguiendo una buena práctica reiterada de años anteriores, para garantizar su vigencia durante el año fiscal 2020.

Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los parámetros constitucionales exigidos.

## **5. CONCLUSIONES**

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 015-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, cumple con lo dispuesto en los artículos 118° inciso 19), 123° inciso 3), 125° inciso 2) y 135° de la Constitución Política; de modo que se encuentra acorde a los requisitos formales y

materiales constitucionalmente exigidos para su emisión durante el periodo del interregno parlamentario.

5.2.- Recomendar que se legisle, con mayor precisión y detalle, en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, la figura constitucional de la disolución del Congreso de la República; así como la actuación del Poder Ejecutivo en la etapa del interregno parlamentario, especialmente en cuanto al alcance de la potestad de legislar a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

5.3.- En atención a los resultados de la votación por separado respecto del Informe recaído en el Decreto de Urgencia N° 015-2019, votado en su integridad, sin los artículos 11 y 12; así como, la votación separada, de éstos últimos artículos; se concluye que, en ambos casos, el referido informe, se aprobó en mayoría, conforme a los resultados de la votación descritos en la parte inicial del presente informe.

5.4.- En consecuencia, elévese el Informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Dese cuenta

Sala Virtual

Lima, 20 de noviembre de 2020



**Congresista Gino Costa Santolalla  
Coordinador del Grupo de Trabajo  
Comisión de Constitución y Reglamento**