



**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA N° 030-2019-IP
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 030-2019, que establece con carácter excepcional el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones adeudados por Entidades Públicas (REPRO AFP II).

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.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Cuarta Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 07 de diciembre del 2020, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Leslye Lazo Villón y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

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 20 de diciembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 030- 2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 295-2019-PR, ingresado el 23 de diciembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 27 de diciembre del 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 12 de febrero de 2020, aprobó el informe que examinó el Decreto de Urgencia N° 030-2019 con 9 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones.

Las conclusiones del mencionado informe son las siguientes:

“5.1 Los decretos de urgencia aprobados en virtud del artículo 135 de la Constitución tienen rango y fuerza de ley, son emanados originariamente del Poder Ejecutivo, en situación de excepcionalidad. Tienen, controles específicos y pueden regular materias con mayor amplitud que los decretos del artículo 118, numeral 19, del texto constitucional. Sin embargo, ello no implica que el Ejecutivo pueda reemplazar al legislador ordinario dictando decretos de urgencia sobre cualquier materia que solo el Congreso puede emitir en normalidad constitucional.”

5.2 El Decreto de Urgencia, 030-2019, que establece con carácter excepcional el régimen de reprogramación de pago de aportes previsionales a los fondos de pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones adeudados por entidades públicas (REPRO AFP II), publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2019 cumple con los criterios de excepcionalidad, necesidad, conexidad y generalidad.”

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 Trabajo y Seguridad Social, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 030-2019, 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, y por la Ministra de Economía y Finanzas, 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 21 de diciembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 23 de diciembre de 2019, mediante Oficio N° 295-2019-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 030-2019

- 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° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

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 tributaria¹,
- 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”

¹ 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).²

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 030-2019

El Decreto de Urgencia N° 030-2019 tiene por objeto establecer con carácter excepcional el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración (SPP) de Fondos de Pensiones adeudados por las Entidades Públicas (REPRO AFP II), devengados hasta el 31 de diciembre del 2019, que no fueron cancelados en su oportunidad; a fin de que se garantice el derecho a la seguridad social.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de diez (10) artículos y seis (6) disposiciones complementarias finales, a través de los cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

Las entidades podrán solicitar la reprogramación de su deuda a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), presentando una solicitud de acogimiento hasta el 10 de abril de 2020. Se establece que las entidades que no se acogieron al REPRO AFP II y que mantengan aportes previsionales impagos al 31 de diciembre de 2019, deberán informar a la Contraloría General de la República sobre las razones de dicha decisión.

Se faculta a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP a disponer que las AFP, conjuntamente con las entidades públicas, determinen el monto real a pagar de las deudas que pueden ser acogidas al REPRO AFP II. Del mismo modo, previa actualización, la deuda podrá ser fraccionada hasta en diez años y sus cuotas estarán sujetas a intereses por fraccionamiento y cuotas impagas, de ser el caso, llegando a ser causal de pérdida del beneficio.

² Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC.

Se establece la suspensión de los procedimientos de cobranza judicial contra las entidades acogidas al Régimen REPRO AFP II, siempre que no incurran en causales de pérdida del beneficio.

También se señala que durante los procesos de Programación Multianual y Formulación Presupuestaria las entidades deberán priorizar los recursos necesarios para el pago de las cuotas del fraccionamiento de las deudas comprometidas con la REPRO AFP y REPRO AFP II, conforme al Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Finalmente, se especifica que los montos transferidos por la ONP se destinarán al pago de las cuotas pendientes del fraccionamiento de la deuda de la entidad correspondiente y, de existir saldos, estos se revertirán al Tesoro Público.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 030-2019

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° 030-2019 fue publicado el 21 de diciembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 23 de diciembre, mediante Oficio N° 295-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica su artículo 10 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 que la Comisión Permanente del anterior Congreso también desarrolló. Ambas entidades coincidieron en que las materias excluidas 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 referida al tratamiento especial para una determinada zona del país³,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Teniendo en cuenta dicho marco conceptual, se observa que el Decreto de Urgencia N° 030-2019, versa sobre el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones adeudados por entidades públicas (REPRO AFP II), devengados hasta el 31 de diciembre del 2019; en ese sentido, el contenido de la norma descrita no colisiona con aquellas materias excluidas de la facultad de legislar del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario.

Asimismo, en la experiencia peruana se tiene que desde el año 1999, han existido cinco (5) dispositivos legales del mismo corte:

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

Dispositivo Normativo / Fecha emisión	Plazo para el acogimiento
Ley N° 27130, Ley que establece el Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP) / Emisión: 28 de mayo de 1999.	Hasta el 30 de setiembre de 1999.
Ley N° 27358, Ley que restablece el Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP) / Emisión: 26 de octubre de 2000.	Hasta el 29 de diciembre de 2000.
Ley N° 27389, prórroga de la Ley sobre la Reprogramación de aportes al SPP (REPRO-AFP) / Emisión: 29 diciembre de 2000.	Hasta el 30 de abril de 2001.
Decreto Legislativo N° 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales / Emisión: 22 diciembre 2016	Hasta el 31 de julio de 2017.
Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 / Emisión: 6 de diciembre 2017	Hasta el 29 de diciembre de 2017.

Para el caso que ahora compete, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 011-2020/EF.10.01, de fecha 15 de enero de 2020, ha resaltado que *“resulta imprescindible la norma a efectos de recuperar los aportes previsionales de los trabajadores y ex trabajadores afiliados al SPP”⁴* que quedaron impagos por parte de las entidades públicas. Además, el REPRO AFP II permite que dichas entidades puedan efectivizar el uso de sus recursos al obtener una reducción considerable de sus deudas; las mismas que en su mayoría se encuentran compuestas por los intereses.

De la misma manera, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, mediante Oficio N° 03901-2020-SBS, de fecha 31 de enero de 2020, ha señalado el impacto positivo en la acumulación de los recursos para los fondos de las pensiones de los afiliados afectados, dado que se reconocerá la rentabilidad que los aportes habrían ganado si el pago se hubiese efectuado oportunamente.

De lo señalado, tanto el Ministerio de Economía y Finanzas como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP concluyeron en considerar que la norma examinada incide directamente en la recuperación de los aportes previsionales dejados de pagar, dándose

⁴ El reseñado sustento se encuentra contenido en la página 15 del Informe Final del presente decreto de urgencia, elevado por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República.

cumplimiento a los principios de responsabilidad y transparencia fiscal en el ámbito de la sostenibilidad fiscal. Además, de la experiencia con las anteriores versiones del REPRO AFP, se proyecta una reducción del 87% en la deuda de las entidades públicas.⁵

Además, en virtud de los artículos 10 y 11 de la Constitución Política del Perú, el presente decreto busca salvaguardar los derechos previsionales de los trabajadores y ex trabajadores de las entidades públicas, los cuales se han visto afectados por el no pago de los aportes previsionales a su Cuenta Individual de Capitalización (CIC); de ahí que una medida de esta naturaleza resultaba urgente para corregir dicha problemática existente en el Sistema Privado de Pensiones en relación con el sector público.

Finalmente, dada la existencia de los cortos plazos para que los compromisos de pago se incluyan en el Presupuesto Anual 2021, posterior al plazo de acogimiento (hasta 10 de abril de 2020), y se inicie con el pronto pago de los aportes adeudados, no resultaba oportuno que se espere hasta la instalación del nuevo Congreso.

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° 030-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 030-2019, que establece con carácter excepcional el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones adeudados por Entidades Públicas (REPRO AFP II), 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

⁵ Punto 41 de la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 030-2019.

alcance de la potestad de legislar a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

5.3.- Aprobado el presente informe, elévese a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 07 de diciembre del 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gino', with a stylized flourish at the end.

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