

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA 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 (RE PRO AFP II).

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 030-2019, Decreto de Urgencia 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 (RE PRO AFP II).

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 26 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Burgos Oliveros², Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel³.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 030-2019, Decreto de Urgencia 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), fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República mediante Oficio 295-2019-PR, dió cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 030-2019; este documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 23 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 27 de diciembre de 2019, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 6 de enero de 2020, se acordó designar al entonces congresista Mario Mantilla Medina como

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

³ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 030-2019.

El Coordinador del grupo de trabajo, mediante oficio N°151-2019-2020 GTDU 30-2019/CR, de fecha 4 de febrero de 2020, remite a la Comisión Permanente del Congreso el Informe del Decreto de Urgencia 030-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 12 de enero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 030-2019; el resultado de la votación fue 9 votos a favor, 1 voto en contra y 7 abstenciones.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio N°001-2020-2021-ADP-CD/CR del 15 de junio del 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros el Decreto de Urgencia 030-2019 para ser dictaminado como segunda Comisión. En ese mismo sentido, a través de Oficio N°013-2020-2021-ADP-OM/CR, del 14 de julio de 2020, dicho Decreto de Urgencia fue derivado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión. Además, se hizo la precisión de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 030-2019.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que se encontraban pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que no fueron debatidos por el Pleno del Congreso retornarían a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA 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 (RE PRO AFP II).

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 030-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 030-2019 tenía 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 de Fondos de Pensiones adeudados por las Entidades Públicas (en adelante REPRO AFP II), devengados hasta el 31 de diciembre del 2019, que no fueron cancelados en su oportunidad.

La finalidad perseguida por la norma era la de proteger a los trabajadores a fin que pudiesen acceder a los derechos previsionales que les correspondiese, brindando facilidades a las entidades públicas para cumplir con el pago de aportes previsionales adeudados a los fondos de pensiones a cargo del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP).

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 030-2019 contemplaba entre sus disposiciones lo siguiente:

- El ámbito de aplicación de aplicación del REPRO AFP II era para los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, así como para los Gobiernos Locales (artículo 3).
- En cuanto al acogimiento al REPRO AFP II, se establece que las entidades podían presentar su solicitud de acogimiento hasta el 10 de abril de 2020. Asimismo, se establece la obligatoriedad de las entidades que mantengan aportes impagos al 31 de diciembre de 2019, de informar a la Contraloría General de la República las razones por las que decidan no acogerse al régimen. Además, las entidades que acogieron una deuda al REPRO AFP y que mantuviesen sus beneficios, no podían volver a acoger al REPRO AFP II la misma deuda (artículo 4).

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

- El beneficio del REPRO AFP II consistía en la extinción de multas, recargos e intereses que la deuda tenía antes de ser acogida por las entidades y la deuda materia de reprogramación se actualizaba desde la fecha de su exigibilidad hasta el último día del mes anterior a la fecha de la solicitud, aplicándosele la rentabilidad nominal promedio obtenida en el SPP durante el periodo y el tipo de fondo que se determinase para el REPRO AFP II; siendo los factores para actualizar la deuda por rentabilidad publicados por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (artículo 5).
- Se disponía la suspensión de los procedimientos de cobranza judicial contra las entidades, por los aportes previsionales incluidos dentro de la deuda acogida al REPRO AFP II en tanto no incurran en las causales de pérdida del beneficio (artículo 6).
- La deuda actualizada materia de acogimiento podía ser fraccionada hasta diez (10) años. Las cuotas pueden estar sujetas a un monto mínimo y a intereses; facultándose a las entidades que lo consideren conveniente y cuenten con los recursos económicos, para adelantar las cuotas del fraccionamiento de la deuda acogida, generando una reducción de los intereses (artículo 7).
- Las entidades, mediante Resolución del Titular del Pliego, Acuerdo de Consejo Regional o Acuerdo de Concejo Municipal, establecen la fuente de financiamiento y rubros que van a financiar el pago de las cuotas por el acogimiento al REPRO AFP II y la autorización expresa a la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas, para proceder con la afectación para el pago de las mismas con cargo a los recursos que dichas entidades determinen, siempre que tales recursos se centralicen y administren a través de la Cuenta Única del Tesoro Público, (artículo 8).
- Se faculta a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP a disponer que las AFP conjuntamente con las entidades, determinen el monto real a pagar de las deudas que pueden ser acogidos al REPRO AFP II (artículo 9).
- Para asegurar recursos de financiamiento, se dispone que los titulares de las entidades durante los procesos de Programación Multianual y Formulación Presupuestaria, prioricen los recursos para el pago de las cuotas del fraccionamiento de la deuda acogida en el REPRO AFP y REPRO AFP II (2da Disposición Complementaria Final).

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA 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 (RE PRO AFP II).

- En cuanto a la priorización de pago de aportes previsionales, prevalece el acogimiento y reglas del REPRO AFP y REPRO AFP II y dando por cancelada la deuda de la ONP; precisándose que los montos transferidos por la ONP se destinarán al pago de las cuotas pendientes del fraccionamiento de la deuda acogida en el REPRO AFP y REPRO AFP II por las entidades a las que les correspondía dicho aporte (3ra Disposición Complementaria Final).
- Las entidades que se acogieron al REPRO AFP o al REPRO AFP II pueden solicitar a las AFP la revisión de la deuda acogida cuando encuentren información y/o documentación que acrediten importes que no le corresponden. Si el pronunciamiento de la AFP resulta favorable, el descuento de dichos importes se aplica ajustando las últimas cuotas del fraccionamiento (4ta Disposición Complementaria Final).
- La Contraloría General de la República supervisa el cumplimiento del pago de cuotas del fraccionamiento de las deudas acogidas al REPRO-AFP y REPRO AFP II, por lo que las entidades deben rendirle cuentas del gasto efectuado bajo responsabilidad (6ta Disposición Complementaria Final).

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia 030-2019, dando cuenta de los antecedentes de la norma, señalaba que, mediante la Ley 27130 "Ley que establece el Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones" se normó el beneficio de fraccionamiento de deudas previsionales al que podían acogerse aquellos empleadores que no habían cancelado sus obligaciones al SPP hasta el 30 de setiembre de 1999.

No obstante, la coyuntura económica afectó el mantenimiento de los pagos programados en dicho régimen, originando la promulgación de la Ley 27358 "Ley que establece el Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones", restableciendo la vigencia del REPRO-AFP hasta el 30 de noviembre del año 2000. Luego, mediante la Ley 27389 "Prórroga de la Ley sobre la Reprogramación de aportes al SPP", se prorrogaría la vigencia de la Ley 27358 hasta el 30 de abril de 2001.

En el año 2016, con la promulgación del Decreto Legislativo 1275 "Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales", se regularon entre otras

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

materias, la reestructuración de las deudas de los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL) sobre aportes previsionales a las Administradoras Privadas de Pensiones (AFP) del SPP, estableciéndose el "Régimen de Reprogramación de pago de aportes previsionales al fondo de pensiones (en adelante REPRO AFP), otorgando como plazo máximo de acogimiento al 31 de julio de 2017, el cual fue extendido hasta el 29 de diciembre de 2017 a través de la Ley 30693 "Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018".

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 030-2019 consignaba, además que la deuda cierta actualizada antes de la promulgación del Decreto Legislativo 1275, derivada de los aportes retenidos y no pagados hasta el devengue de diciembre de 2015, ascendía a SI 14 3708 millones; precisándose que el componente nominal de ésta deuda equivalía a S/ 327 millones..

A diciembre de 2017, se acogieron al REPRO AFP un total de 814 entidades (473 Gobiernos Locales y 341 Unidades Ejecutoras pertenecientes a 25 Gobiernos Regionales), con una deuda total, a diciembre 2015, de S/ 8 382 millones, siendo el componente nominal de ésta equivalente a S/ 211 millones.

Con el acogimiento de las 814 entidades al REPRO AFP, y con la extinción de multas e intereses correspondientes, se redujo la deuda de S/ 8 382 millones a S/ 1 054 millones. Sin embargo, esta se elevó a S/ 1 489 millones al considerar el factor de actualización e intereses debido al fraccionamiento (hasta por 10 años).

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 030-2019 hacía notar que, el REPRO AFP se dictó sin considerar el cronograma de programación multianual que es. la primera fase del proceso presupuestario de las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y en el que se programa y formula el presupuesto institucional, sujeto a la disponibilidad de recursos para los periodos correspondientes.

En el sentido antes expuesto, la exposición de motivos señalaba que, si el REPRO AFP se hubiera dictado dentro del cronograma de programación multianual del año fiscal 2018, la probabilidad de acogimiento de gobiernos regionales y locales hubiera sido mayor. Por ello posteriormente y de manera excepcional se facultó a dichos gobiernos a realizar modificaciones presupuestarias que permitiesen el cumplimiento de las obligaciones del REPRO AFP a fin de evitar que pierdan el beneficio por problemas presupuestarios.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

No obstante, en diciembre de 2018 aún existían 1917 entidades públicas que mantenían una deuda cierta actualizada por aportes no efectuados al SPP, ascendente a S/ 6, 975 millones. El 44% de dicha deuda correspondía a Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional, conforme al siguiente detalle:

Tipo	Entidades	Deuda nominal	Deuda cierta actualizada por factor SBS	Porcentajes (Deuda Cierta)
Gobierno Nacional	629	S/ 42,093,134	S/ 2,829,043,700	41%
Gobierno Regional	192	S/ 36,127,168	S/ 3,074,864,246	44%
Gobierno Local	1096	S/ 64,415,982	S/ 1,071,103,248	15%
Total General	1917	S/ 142,636,285	S/ 6,975,011,195	100%

Fuente: AAFP

El componente nominal de esta deuda equivalía a S/ 142, 636, 285 millones; sin embargo, había sido actualizada por el interés moratorio que se fija en función al artículo 149 del Título V del Compendio de Normas Reglamentarias del SPP aprobado mediante Resolución 080-98-EF/SAFP, lo que generaba un incremento de la deuda en un 98%.

Sobre el particular, debía tomarse en cuenta que, las AFP tienen la obligación de velar por que los aportes previsionales lleguen a las CIC de los afiliados al SPP, para lo cual debían iniciar las acciones correspondientes, ya sea en la vía judicial o extra judicial, a fin de recuperar dichos aportes y los intereses moratorios que estos ocasionen; precisándose que las pretensiones que buscan recuperar los aportes efectivamente descontados a los trabajadores y no abonados o depositados por el empleador en forma oportuna a la AFP son imprescriptibles.

Por otro lado, siendo el Sistema Privado de Pensiones uno de capitalización individual, el incumplimiento del pago de los aportes previsionales afecta la rentabilidad que eventualmente puede recibir un afiliado al sistema, así como las prestaciones que recibiría. Además, la discontinuidad de los aportes podría

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

impedir la activación del Seguro de Invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio de manera inmediata, ocasionando el cobro de pensiones temporales. Asimismo, el incumplimiento del pago de aportaciones puede perjudicar el cálculo de otros beneficios, como la disposición del 25% para el pago de la cuota inicial para la compra de un primer inmueble o amortizar un crédito hipotecario, así como a la disposición de hasta el 95.5% del total del fondo disponible de su CIC.

Finalmente, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 030-2019 resaltaba que las acciones de cobranza no habían logrado los resultados esperados y, en adición a ello, las entidades públicas debían asignar presupuesto a la defensa procesal, resultando aún más caro el cumplimiento del pago de las deudas previsionales; motivo por el cual resultaba necesario dictar medidas que permitiesen la disminución de la deuda de las entidades (a través de beneficios) que asegurasen una solución efectiva para los afiliados del SPP las cuales incluyan el costo de oportunidad de la recuperación de sus aportes previsionales.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018.
- Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que Aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de Los Gobiernos Regionales Gobiernos Locales.
- Decreto Supremo 054-97-EF, Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 25897, Ley de Creación del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.
- Ley 27130, Ley que establece el Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones.
- Ley 27358, Ley que restablece el Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones.
- Decreto de Urgencia 030-2019, Decreto de Urgencia 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 (RE PRO AFP II).

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA 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 (RE PRO AFP II).

- Decreto Supremo 168-2017-EF, Decreto Supremo que establece las disposiciones que reglamentan la implementación y funcionamiento del Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP), aprobado por el Decreto Legislativo N° 1275
- Resolución SBS 2678-2017, Normas Complementarias y Procedimientos Operativos aplicables al Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP) – DL 1275

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley de efectos inmediatos respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 030-2019, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se denomina interregno parlamentario, y el

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *“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”*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, la función de legislar; ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso; el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes”. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como “decretos de urgencia”.

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de “decretos” por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁴ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales establecidos en la Constitución como el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política), el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Así pues, con relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando el criterio expresado por esta en informes anteriores, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, establecido para el control de los decretos de urgencia del artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política del Perú. Esto porque en el caso de los decretos de urgencia en materia económica y financiera nos encontramos ante casos de legislación de urgencia que, además, tienen una vocación transitoria, a diferencia de los decretos de urgencia del interregno que, si bien son necesarios y por ello se toma la decisión de emitirlos durante dicho periodo, cuentan con vocación de permanencia.

En adición a lo expuesto, cabe mencionar que, a diferencia de los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno, los emitidos durante los periodos de normalidad constitucional, de manera similar a los casos de los procedimientos de control sobre la legislación delegada, los tratados internacionales ejecutivos y los decretos supremos que declaran estados de excepción, son objeto de remisión a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y/o a la que señale la ley autoritativa⁵, para su estudio y dictamen.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁵ Conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, en el caso de los procedimientos de control de la legislación delegada, el decreto legislativo es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio (Art. 90); en el caso de los decretos de urgencia expedidos durante la normalidad constitucional, estos se envían a la Comisión de Constitución (Art. 91), en el caso de los tratados internacionales ejecutivos. Estos se envían a las Comisiones de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

En cambio, los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno al amparo del artículo 135 de la Constitución Política son objeto de dación de cuenta a la Comisión Permanente para que esta los examine y los eleve al Congreso una vez que este se reinstale para ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes. Por tanto, el Presidente de la República debe cumplir con dar cuenta a la Comisión Permanente del interregno que objetivamente funcionará por lo menos cuatro meses (tiempo previsto para realizar las elecciones del Congreso Extraordinario que completa el mandato). En tal sentido, el elemento formal a valorar es que se informe de su publicación a dicho órgano parlamentario en dicho periodo.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir la materia del decreto de urgencia, vemos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional, específicamente, del principio de unidad de la Constitución, en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución; entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución⁶, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados

Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores (Art. 92); y en el caso de los decretos supremos que declaran estados de excepción, estos se envían a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos, así como a las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas

⁶ No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

internacionales (artículo 56)⁷ o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales⁸, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁹.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante

⁷ Constitución Política del Perú

Artículo 56.- Aprobación de tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

⁸ Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

⁹ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa, de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto, no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 030-2019

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

El Decreto de Urgencia 030-2019 fue publicado el 21 de diciembre de 2019 y el 23 de diciembre de 2019, el Presidente de la República dió cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 030-2019, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

En lo que respecta al control sustancial pasaremos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 030-2019, se advierte que 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 de Fondos de pensiones (SPP) adeudados por Entidades Públicas (REPRO AFP II), que no fueron cancelados en su oportunidad; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, vista la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica ampliamente la problemática existente relacionada al incumplimiento del pago de los aportes previsionales por parte de los empleadores a los Fondos de Pensiones, perjudicando de manera directa a los trabajadores y ex trabajadores de las entidades públicas afiliados al SPP, por lo que ante dicha problemática, se requiere de un mecanismo excepcional como el REPRO AFP II que genere un estímulo para que las entidades públicas, como empleadores, cumplan con

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO AFP II).

el pago de las deudas por aportes previsionales que mantienen con las entidades del SPP.

Como se ha mencionado ya, al margen que el incumplimiento del pago de los aportes previsionales afecta la rentabilidad de los fondos de los afiliados, el acceso inmediato al Seguro de Invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio y perjudica el cálculo de otros beneficios, como la disposición del 25% para el pago de la cuota inicial para la compra de un primer inmueble o amortizar un crédito hipotecario, así como a la disposición de hasta el 95.5% del total del fondo disponible de su CIC, la imprescriptibilidad de dichas deudas y las acciones de cobranza a las que están obligadas las AFPs ocasionan que las Entidades Públicas tengan que estar pagando grandes sumas por concepto de intereses, mas los gastos adicionales en su presupuesto para la defensa judicial; por lo que resultaba necesario dictar medidas que permitiesen la disminución de la deuda de las entidades mediante un sistema de beneficios como el propuesto en el Decreto de Urgencia 030-2019 que, incluyendo el costo de oportunidad de la recuperación de sus aportes previsionales, reduzca el número de procesos judiciales y el gasto que conlleva cada uno de ellos, asegurándose una solución efectiva para los afiliados del SPP.

Cabe mencionar que el costo de este programa se financiaría con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas, por lo que resultaba necesario que las deudas acogidas fuesen incluidas en la programación presupuesta! de las entidades públicas a partir del año fiscal 2021.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 030-2019 se observa que, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, dado que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como el estado de morosidad general en el pago de aportaciones previsionales de un gran número de gobiernos regionales y locales.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 030-2019, Decreto de Urgencia 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 135 y 123, numeral



Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER
EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO
AFP II).**

3, de la Constitución Política y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 26 de marzo de 2024.



Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE CON CARÁCTER
EXCEPCIONAL EL REGIMEN 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 (RE PRO
AFP II).**